

# Introduction

N. Bourenane\*

Le continent Africain au sujet duquel nombreux étaient ceux qui fondaient de grands espoirs dans les années 50 et 60 suscite depuis quelques années déjà, tant en son sein qu'à l'extérieur, un scepticisme, voire une inquiétude grandissante quant à son devenir. *L'Afrique [est] en panne.*<sup>1</sup> La capacité des Etats à rompre le cercle vicieux de la régression et de la pauvreté, à promouvoir des politiques susceptibles de conduire à l'inversion des tendances actuelles qui le caractérisent est considérée comme inexistante. Qu'il s'agisse de la détérioration des termes de l'échange et de la situation financière du continent,<sup>2</sup> de la montée du chômage,<sup>3</sup> de la progression de la malnutrition, de la sous-alimentation<sup>4</sup> et de la maladie, des fléaux qui détruisent régulièrement les productions agricoles<sup>5</sup> ou encore des processus d'éclatement sociaux et culturels observables dans de nombreuses régions, phénomènes qui viennent s'ajouter à la spirale de l'endettement et de la banqueroute, tout semble relever d'une sorte de fatalité incontournable.

La donnée nouvelle et récente réside dans le fait qu'aujourd'hui, on pense que la menace ne concernerait plus les seules structures institutionnelles et les populations liées d'une manière ou d'une autre aux pouvoirs d'Etat ou aux autorités traditionnelles. Elle affecterait tout autant le reste de la population,<sup>6</sup> notamment celle qui a vécu en marge des projets développementalistes des précédentes décennies. Elle menacerait les sociétés civiles "en formation". Elle compromet le processus de démocratisation sans

---

*Africa Development* Vol. XVII, No. 3, 1992, pp. 5-33

- 1 Titre d'un livre de J. GIRI sur l'Afrique. Ed. Karthala, 1986.
- 2 En 1988, le déficit de la balance des paiements a atteint 11 milliards de \$US. Au même moment, le déficit commercial s'est situé autour de 5 milliards de \$US, soit 1,5 milliards de plus qu'en 1987.
- 3 Selon les estimations des Nations-Unies, la population active en Afrique dépasserait les 200 millions de personnes en l'an 2000.
- 4 Selon un rapport de la Banque Mondiale, les 2/3 de la population rurale en Afrique se situeraient en deçà du seuil de pauvreté (cf. rapport OCDE, 1989).
- 5 Fléaux acridiens et autres fléaux naturels.
- 6 Selon le rapport de l'OCDE sus-cité, la perte de revenu par habitant en Afrique dans les années 80 a été plus grave que celle enregistrée par les USA et l'Europe dans les années 30.

lequel tout développement serait impossible. Bien plus encore, des Etats et des pays, ces *prorogations* produits de l'histoire coloniale risquent de disparaître.

Ainsi donc, des régions où des progrès sensibles, voire spectaculaires avaient été réalisés par le passé au plan sanitaire régressent fortement. Aux côtés du SIDA, réapparaissent d'anciens fléaux, tels que le paludisme, le choléra ou la tuberculose. Autant de facteurs qui risquent de faire disparaître des villages de la carte. Sur un autre plan, des pays hier présentés comme un modèle à suivre et un miracle économique et politique, ou comme le paradis de la co-habitation inter-ethnique semblent aujourd'hui dans des luttes violentes. Celles-ci n'épargnent ni les hommes,<sup>8</sup> ni même la nature.

La situation paraît si désespérée<sup>9</sup> qu'aujourd'hui, nombreux sont ceux qui se demandent ce qu'il y a lieu de faire de ce continent<sup>10</sup> malade,<sup>11</sup> *Ce cas particulier*.<sup>12</sup> Dans ce contexte, progressivement, les analyses sur lesquelles se basent les décisions ne s'encombrent même plus de l'utilisation de plusieurs indicateurs économiques à la fois. Deux ou trois parmi les traditionnels (tel que le niveau du PIB ou le niveau du service de la dette) suffisent amplement. Pour nombre d'investisseurs étrangers, l'heure est au désengagement, malgré la rigueur des programmes d'ajustement en oeuvre ici et là. En fait, quand bien même cela n'est pas toujours dit, on se rend compte que les images de hordes faméliques (en accroissement rapide du fait de l'évolution démographique)<sup>13</sup> gouvernés par des dirigeants indifférents et corrompus,<sup>14</sup> semblent aujourd'hui tenir lieu de discours et

---

7 Sur le rapport entre le développement et la démocratisation, différentes déclarations émanant d'autorités africaines (telle que la déclaration de Khartoum, ou celle des ministres des finances africains réunis à Addis en Avril 1989) et des prises de position du même type émanant des pays de l'OCDE existent (cf. par exemple le rapport de l'OCDE de 1989, *Coopération pour le développement*).

8 Le nombre de réfugiés est estimé à 10 millions de personnes.

9 Selon le rapport de l'OCDE de 1986, *Coopération pour le développement*, en 1986, 60% des besoins alimentaires d'urgence étaient dûs aux conflits armés.

10 Voir par exemple l'article du journal *Le Monde* en date du 28/2/90 (édité à Paris. "Que faire de l'Afrique Noire"?

11 Cette médicalisation serait intéressante à analyser, dans les rapports qu'elle induit entre les "partenaires", les bailleurs de fonds et les pays récipiendaires. Elle atteint des seuils quasi-pathologiques. Par exemple, traitant des mesures prises au plan international en faveur de l'Afrique, les rédacteurs du rapport de 1989 de l'OCDE écrivent: "Ces efforts ont permis de financer les interventions que nécessitaient les patients pendant qu'ils étaient dans le service des urgences".

12 Sous-titre fort significatif d'une section du rapport de l'OCDE *Coopération pour le développement dans les années 90*.

13 Le taux de croissance démographique en Afrique reste le plus élevé dans le monde (3,1%)? Il devrait rester élevé jusqu'en 2025.

14 Nombreux sont les articles de presse qui décrivent leurs fortunes colossales, leurs conditions de vie, en les rapportant au niveau de la dette des pays à la tête desquels ils se trouvent.

d'analyse. Tout se passe comme si le continent, tout du moins sa partie 'sub-saharienne'<sup>15</sup> serait un continent-fardeau dont on ne sait trop comment se défaire.

Ces images, largement médiatisées, ont tendance à être à la base des attitudes et des comportements économiques des partenaires traditionnels du continent. Lorsqu'ils ne se désengagent pas, ces derniers<sup>16</sup> tendent à privilégier les opérations "sûres" et de court terme. Aussi il n'est pas étonnant de constater que les différents plans et programmes internationaux (le PANUREDA des Nations Unies, le PSA de la Banque Mondiale, le FASR du FMI)<sup>17</sup> soient restés lettre morte ou qu'ils aient eu peu d'effets, notamment en terme d'inversion de la tendance au tarissement relatif des investissements directs étrangers (IDE) et des apports extérieurs, autre que l'aide publique.<sup>18</sup> De fait, même ces derniers s'appuient et supposent beaucoup plus que par le passé, pour leur mobilisation et leur utilisation, le recours à un encadrement et à une intervention externe. Le contrôle direct et quasi-exclusif des opérations et du financement extérieur par un personnel expatrié<sup>19</sup> est de plus en plus la règle, quand bien même il se fait à distance,

- 15 Une division de l'Afrique qui n'est certainement pas neutre, alors même que les ressemblances entre les pays au nord et au sud du Sahara sont grandes, et que les dissimilitudes au sein de l'"Afrique Noire" le sont également. Peut-être faut-il y voir une lecture géostratégique à partir de l'Europe. Après tout, si le Sénégal ou le Soudan sont à plusieurs heures de vol de la capitale européenne la plus proche, Rabat, Tunis ou Alger, sont plus proches de plusieurs villes européennes que de certaines de leurs cités provinciales. La distinction opérée dans tous les documents officiels européens entre la partie méditerranéenne de l'Afrique (cette arrière-cour susceptible d'être intégrée selon un système de partenariat, par des joints-venture, une banque méditerranéenne, etc. à l'Europe) et l'"Afrique" (sous entendue l'Afrique noire qu'il faut "aider" et "soutenir". s'inscrit parfaitement dans cette perspective.
- 16 Avec l'évolution des conditions et de la rentabilité des investissements. Il s'agit surtout de PME, pas toujours à l'aise dans le contexte des restructurations internationales présentes, n'ayant pas en propre leur système d'informations, et donc largement tributaires des média.
- 17 La facilité d'Ajustement Structurel du FMI créée en 1986 est conçue comme un complément à la fonction traditionnelle de soutien à la balance des paiements. Il s'agit de prêts avec un élément de libéralité de 49%. En 1988, le FMI a créé le prêt dit Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé.
- 18 Compte tenu de la nature des créneaux qu'offrent la plupart des pays du continent et des possibilités offertes par ailleurs dans le monde, le terrain concerne plus les "petits porteurs" et les PME. Or la nature de leur savoir est beaucoup plus lié aux "informations" et analyses produites par les grands média.
- 19 Celle-ci est inscrite partiellement dans le chapitre de l'assistance technique. Selon certaines évaluations, ce poste représente un volume supérieur à celui consacré à l'ensemble de la fonction publique dans de nombreux pays africains. Les statistiques de 1984 de l'OCDE montrent qu'il existe une sorte de division géographique entre les donneurs. Les USA consacrent 68% des dépenses affectées à ce poste à l'Egypte (pourtant probablement le mieux doté en termes d'encadrement humain à l'échelle du continent). Le Sénégal, second pôle d'intérêt reçoit 9 fois moins. La France consacre 20% des dépenses d'assistance au Maroc et presque autant au Sénégal. Les "préférences" de l'Allemagne vont

à l'occasion de "missions d'évaluation", de tables rondes ou de concertation des bailleurs de fonds.<sup>20</sup> Paradoxale situation, lorsqu'on garde en mémoire l'importance des moyens humains et organisationnels autochtones, disponibles et non utilisés, produits souvent à grand frais après le recouvrement des indépendances.<sup>21</sup>

On peut affirmer aujourd'hui sans grand risque de se tromper que l'aide internationale, tout comme les faibles investissements extérieurs que continuent d'enregistrer le continent sont marqués dans leur mode de mobilisation et de mise en place par une défiance à l'égard des Etats et des administrations publiques, nationales et locales. Ces derniers ont été longtemps tenus directement pour les seuls responsables du "désastre" actuel. Sur le terrain, et au-delà des discours, ils sont considérés comme incapables de gérer correctement les volumes d'aide accordés aux pays, tant au plan technique que du point de vue moral (corruption, détournement de fonds...). Le mode de fonctionnement de l'aide, avec le poids sans cesse croissant des "experts" dans le choix des actions à promouvoir, dans la fixation des crédits à y allouer, dans la définition et la normalisation des modalités de mise en place et de gestion des projets, dans leur conditionalité en témoignent largement, quand bien même cela prend une forme de "rationalisation" dans la gestion des ressources disponibles, par la mise en oeuvre de *programmes standard d'ajustement*. Ainsi, dans un grand nombre de pays (plus d'une vingtaine), on assiste au nom de la recherche d'une efficacité accrue, à la mise en place de "mécanismes de coordination" de l'aide extérieure, sous la direction de la Banque Mondiale, selon une logique de rétablissement des équilibres extérieurs, au détriment de la croissance. Pour le reste, des mécanismes de concertation existent, quand bien même ils y seraient moins apparents. Partout ou presque, l'espace de liberté ou d'initiatives laissé au niveau local s'est réduit, y compris sous la forme d'intervention d'ONG qui restent pour une grande part dépendante de leurs sources de financement. Ainsi, tout se passe comme si, au moment où ce que verse l'Afrique au titre du service de la dette<sup>22</sup> ne cesse de s'alourdir

à la Tanzanie (19%), suivie du Soudan et de l'Egypte. Le Royaume Uni donne quant à lui la primauté au Kenya et à la Zambie (25%). (Cf. rapport de l'OCDE de 1986).

- 20 Selon le rapport de l'OCDE de 1986, 34 pays africains sur 46 sont concernés par un mécanisme de coordination au niveau national, entre les bailleurs de fonds et l'Etat dans le cadre des tables rondes du PNUD ou des groupes consultatifs de la Banque Mondiale. Au plan sectoriel, l'agriculture est le premier domaine de concertation, après l'aide d'urgence.
- 21 L'assistance technique a fait l'objet d'une évaluation critique dans ses apports, ses coûts et ses formes d'intervention lors d'une réunion en avril 1988 à Addis. Cette rencontre a regroupé les ministres africains de la planification et les représentants résidents du système des Nations Unies.
- 22 Selon la CEA, la dette africaine est passée de 48 milliards de \$US en 1980 à 250 milliards en 1989. A la différence de certains pays de l'Afrique du Nord, la dette des autres pays de l'Afrique considérée globalement est à 57% concessionnelle (faible taux d'intérêt, durée

(+ de 10 milliards de \$US), et où sa part dans le volume global de l'APD,<sup>23</sup> augmente relativement (passant depuis 1975 de 35% à plus de 40%, nécessitant du coup une libération du maximum d'énergies autochtones et la création d'un maximum de synergies pour faire face à cette situation, la liberté de manoeuvre laissée aux nationaux se rétrécit.<sup>24</sup> Dans ce contexte, même si le poids des ONG (qui sont supposées agir en relation avec les populations locales) dans l'utilisation de l'APD reste faible.<sup>25</sup>

Au fond, dans les pays donateurs, et au-delà des discours somme toute formels, tout se passe comme si les Etats africains étaient les seuls responsables des performances négatives actuelles. Dans le même sens, on peut à la limite se demander si les auteurs du document de la Banque Mondiale *Ajustement et croissance pendant les années 80*, n'ont pas cherché à renforcer une telle attitude et de telles analyses, en parlant de "début d'amélioration sur le plan économique depuis le milieu des années 80", c'est-à-dire dans une période où leur intervention dans le domaine de la gestion économique, financière et politique est de plus en plus forte et de plus en plus directive.

Pourtant, l'analyse de l'aide, des pratiques et des discours qu'elle a suscités montreraient une réalité bien complexe, tant en termes de mise en oeuvre que de résultats et de performances. Cela vaut notamment pour le secteur qui a suscité le plus d'espairs dans la mobilisation des ressources au profit du plus grand nombre, l'agriculture.

Une lecture attentive des nombreux écrits sur la question, recoupée avec ceux contenus dans le présent livre porte à croire qu'un bilan à la fois exhaustif et synthétique, prenant en ligne de compte les complexités des processus de mobilisation et de gestion de l'aide reste largement à établir.

---

moyenne de remboursement longue...). Dans le groupe des 17 pays les plus endettés du tiers monde, trois sont africains, la Côte d'Ivoire, le Maroc et le Nigéria.

23 Le volume global de l'APD est passé de 12846 millions de \$US en 1985 à 17537 en 1988. Aujourd'hui, l'APD ne représente pas moins de 5% du PNB de l'Afrique et plus de 8% de celui de l'Afrique sub-saharienne.

24 Elle se réduit en termes de choix des projets et des sentiers à suivre, mais non dans la responsabilité quant aux résultats. L'exemple de la stratégie alimentaire du Mali est de ce point de vue fort significatif. Des principes comme celui affirmé par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE: "Si les décisions relatives au financement des projets sont prises conjointement par les donateurs et les bénéficiaires, c'est à chaque bénéficiaire qu'incombe la responsabilité d'identifier, de concevoir et de mettre en oeuvre les projets" relève dans la pratique plus de la fiction; d'autant qu'existe une assistance technique opérationnelle qui fait de l'action-formation, en "matière d'examen préalable, de conception et de gestion des projets, notamment l'établissement des budgets et la vérification comptable". Cf. rapport OCDE 1989.

25 A l'exception des fonds alloués par les USA et la Suisse, cf. P. Bowles, "Recipient Needs and Donor Interest in the Allocation of EEC Aid to Developing Countries". *Canadian Journal of Development Studies*, vol. X, No. 1, 1989 auxquels il y a lieu d'ajouter le Canada (rapport de l'OCDE 1989).

La non concordance des données comptables, tout comme celle des analyses et des évaluations<sup>26</sup> viennent à l'appui d'une telle proposition. Cependant, ce bilan serait moins d'ordre financier (encore qu'à ce niveau, la diversité des définitions et des classements, ainsi que la forte centralisation des informations rend une telle tâche fort utile), que de type socio-économique, c'est-à-dire conduit en termes d'identification des acteurs et des forces sociales intervenant, utilisant et s'appropriant l'aide et ses résultats.

De multiples raisons militent davantage aujourd'hui en faveur d'un tel travail. On se trouve notamment à la veille de la mise en oeuvre de Lomé IV par les pays africains appartenant à l'ensemble ACP,<sup>27</sup> et de la renégociation par les Pays Tiers Méditerranéens du continent, des accords de coopération et des protocoles financiers les liant à la communauté européenne et aux pays la composant, principaux pourvoyeurs de fonds pour l'Afrique. Or ces accords ne semblent pas apporter des changements fondamentaux dans l'approche des problèmes, ni dans leur solution. Ils ressemblent plus à des accords d'adaptation dans lesquels les zones d'influences géostratégiques traditionnelles demeurent ou sont quelque peu réaménagées; l'Afrique étant du domaine de la France et de la Grande Bretagne, et dans une moindre mesure de l'Italie et des USA; ce dernier Etat se concentrant plutôt sur l'Egypte, pour des raisons géostratégiques plus qu'évidentes (position dans le Moyen Orient et dans la zone du golfe arabo-persique).

Au plan interne, indépendamment de la faible, voire de l'absence de croissance économique, des limites que connaît l'intensification de la production alimentaire,<sup>28</sup> on observe partout ou presque partout en Afrique le rétrécissement du champ d'action des pouvoirs d'Etats. Ceux-ci sont de moins en moins cet intermédiaire incontournable entre les forces sociales locales et les forces dominant les relations économiques et politiques internationales. Leur rôle dans la reproduction sociale d'ensemble tend à devenir marginal.

Au même moment, avec le train de mesures qui accompagne les PAS (en termes de "rigueur" budgétaire, de réduction des importations par l'Etat, de dévaluation des monnaies nationales, de privatisation massive du secteur public, de levées des barrières douanières, de compression des dépenses sociales) et leurs effets multiples, on assiste à l'émergence de nouvelles forces sociales revendicatives, aux contours encore imprécis pour

---

26 Comparer par exemple le rapport de la Banque Mondiale sus-cité et la critique qui en a été faite par la CEA.

27 Selon le Président de la commission des communautés économiques européennes, le nouvel accord représente une augmentation nominale de 46% (soit 25% en termes réels) des moyens financiers mobilisés. (Discours devant le Parlement européen du 17/1/90).

28 Selon le rapport de l'OCDE de 1986, la production céréalière de l'Afrique sub-saharienne de 1985 équivaudrait à celle de l'Inde de 1951.

l'observateur. Celles-ci n'adoptent pas toujours les canaux traditionnels de la relation à l'Etat, ni n'épousent dans leurs formes les catégorisations classiques (les paysans, les ouvriers, les étudiants...). Leur dynamisme dont témoignent quelquefois des observations empiriques,<sup>29</sup> ainsi que leur défiance à l'égard de l'Etat (exprimée de façon régulière, selon des formes diverses), témoignent de la profondeur des changements que nos outils d'analyse sont encore incapables d'appréhender positivement.

Ainsi, partout ou presque dans toutes les régions du continent, on assiste à la remise en cause de l'ordre établi. Partout ou presque, les Etats nationaux, produits des mouvements de libération nationale et des indépendances politiques connaissent une crise de légitimité, témoin de la multiplication de mouvements sociaux, de l'émergence de sociétés civiles et de forces sociales, nées et grandies en marge, voire en opposition aux structures et aux pouvoirs étatiques, que les crises financières et les programmes successifs d'ajustement structurel ont fini par déstabiliser, voire déstructurer. Dans un tel processus, même les figures charismatiques, symboles de lendemains prometteurs ou de résistance active aux forces coloniales ne sont plus opérationnelles. Cette restructuration rend au plan économique la production nationale faisant l'objet d'un contrôle étatique de plus en plus marginale, d'où la nécessité pour l'Etat d'y suppléer par les apports extérieurs, principalement l'aide. Or celle-ci risque de s'avérer encore plus inefficace si elle continue à s'appuyer sur une méconnaissance de ces forces sociales, de leur base matérielle, de leurs projets, etc. D'où la nécessité d'une étude différente de l'aide.

Au plan africain, la situation des pays au regard de leur accès à l'aide apparaît différente. Le résultat est l'inégale capacité de mobilisation de fonds extérieurs. Ceci rend nécessaire la mise au point d'une approche viable dans le processus d'intégration économique. On pourrait ainsi éclairer les solidarités africaines possibles, ce à quoi on pourrait aboutir en termes de mobilisation de l'épargne internationale, à partir d'une approche qui privilégie la coopération et l'intégration régionale.<sup>30</sup>

Au plan international, pour les pays africains ou tout du moins les secteurs économiques en relation avec l'extérieur (notamment, dans l'agriculture), la formation des blocs économiques en Europe, en Amérique et en Asie, l'évolution des rapports Est-Ouest, tout comme la modification des structures de l'économie mondiale, avec une sorte de "bipolarisation

---

29 Cf. par exemple *Une Afrique en marche, la révolution silencieuse des paysans africains* de P. Pradervant Ed. Plon, Paris, 1989.

30 Les échanges triangulaires initiés ces dernières années, notamment par les petits donneurs, notamment les pays scandinaves (c'est-à-dire par des pays non exportateurs de céréales) s'inscrivent dans ce cadre. Selon certaines sources, 40% des échanges céréaliers dans les pays de la SADCC est de type transaction triangulaire de l'aide alimentaire.

multipolaire<sup>31</sup> constituent autant de facteurs qui contribuent de "l'extérieur" au délestage du continent dans son ensemble, indépendamment des données économiques ou géopolitiques locales. Cela signifie que l'aide (du moins celle qui précède le flux des IDE) ne peut continuer à croître dans les mêmes proportions, qu'elle sera plus difficile à mobiliser, du fait même des opportunités qu'elle trouve à se placer plus efficacement dans d'autres régions du monde. Cela rend nécessaire une analyse des pratiques anciennes et actuelles, pour montrer leurs limites et les façons de les dépasser.

Face à ces changements, la problématique de la coopération et de l'aide (deux notions qu'on retrouve souvent liées, l'une étant la concrétisation de l'autre) reste en apparence la même. En réalité, un changement est intervenu. Comme on le soulignait précédemment, les mécanismes de coordination et de concertation entre les bailleurs de fonds mis en place, réduit davantage les espaces et les marges de manoeuvre des Etats, notamment pour ceux qui s'appuyaient auparavant dans leur négociation sur l'existence de l'assistance soviétique. Celle-ci est aujourd'hui largement réorientée et réorganisée dans le sens d'une plus grande conformité avec les principes de l'orthodoxie économique.

Pour toutes ces raisons, un bilan non complaisant des pratiques de l'aide s'impose; d'autant que bien plus que par le passé, à l'avenir, les données externes constitueront sans aucun doute un facteur aggravant du marasme et des problèmes internes. Elles serviront probablement de détonateur dans l'implosion des Etats nationaux actuels.

L'élaboration de plans alternatifs de croissance, à l'appui d'une démocratisation accrue sur le continent rend à son tour nécessaire un tel bilan; sans quoi, la liaison aujourd'hui croissante entre l'accès à l'aide, la mobilisation des ressources financières extérieures et la question démocratique risque de déboucher sur un approfondissement des processus actuels. Cela signifierait une dérive totale du continent, soumis dans son ensemble à une implosion des cadres d'organisation collective modernes, ceux qu'on a tenté de mettre en place durant les trois décennies écoulées. Intervenant à un moment où les formes traditionnelles s'avèrent de moins en moins opératoires pour contenir et gérer les mécontentements et les aspirations sociales, de telles implosions seraient désastreuses.

C'est dans un tel contexte que la question de l'aide et de son impact, notamment dans un secteur aussi stratégique que l'agriculture apparaît essentielle. En effet son poids probablement croissant à l'avenir (avec la

---

31 Au sens où il y aurait d'un côté les exclus du système des échanges et des relations internationales et ceux qui y participent positivement, et où on observait au même moment l'émergence de plusieurs pôles structurants, (telle que l'Europe occidentale, l'ensemble Amérique du Nord/Mexique, les NPE autour du Japon, etc.).



réduction des ressources des Etats) en fait un élément beaucoup plus déterminant et plus structurant du paysage économique, social et politique, voire culturel des pays.<sup>32</sup> L'aide pourrait s'avérer être ce canal "informel" mais déterminant qu'emprunteraient les agents dominants l'économie internationale, les forces locales et l'Etat pour renégocier l'espace (ainsi que les formes) sur lequel s'exercerait leur souveraineté respective. Plus que par le passé, de par le type d'orientations qu'elle va donner à l'investissement, les forces sociales qu'elle va contribuer à promouvoir et celles qu'elle marginalisera, l'aide est essentielle et incontournable. Ceci vaudra certainement pour l'agriculture, secteur où on ne s'attend guère à court et à moyen terme, ni à l'inversion de la tendance à la baisse continue du PNB/capita, ni à une reprise significative et de longue durée des niveaux de la production, encore moins à une quelconque "révolution verte" à même de produire une réduction significative de la facture alimentaire.

Il est intéressant de noter que l'aide est toujours considérée comme *aide au développement des pays et de populations bénéficiaires*. Cela tient au fait qu'historiquement, l'aide a été perçue tant au niveau des pays récipiendaires qu'à celui des donateurs comme le mode idéal dans la résolution des problèmes de pauvreté et de sous-développement. L'aide est au moins cet apport sans lequel l'action sur le terrain serait compromise. Cette lecture (encore implicitement présente) lie la croissance aux investissements nouveaux, lesquels supposent l'existence d'une épargne et de moyens matériels conséquents. C'est leur inexistence postulée dans le Sud qui rend nécessaire leur importation du Nord (A. Lewis), et c'est là que commence l'"aide". Cette lecture qui lie aide et croissance économique, en oeuvre durant les trois décennies écoulées, s'inscrit dans la problématique du développement, conçue comme un rattrapage. Aujourd'hui, de nombreux analystes et institutions internationales s'accordent à dire que le rattrapage ne peut être l'objet d'une quelconque intervention, qu'il y a lieu de s'inscrire dans une problématique de délestage", dans un monde devenu aujourd'hui pluriel et multipolaire.<sup>33</sup>

Re-située dans les différents contextes historiques où elle a été utilisée, la notion d'aide apparaît comme une catégorie aux contours relativement flous, une notion "à géométrie variable". En effet, d'une lecture à une autre, et d'une période à une autre pour un même partenaire, les définitions "évoluent". Ainsi, l'aide peut correspondre à tout transfert momentané de richesses et à toute "renonciation" soit à un investissement productif, soit à une consommation intérieure, d'un partenaire originaire d'un pays développé,

32 L'aide publique au développement représente 8% du PNB de l'Afrique sub-saharienne.

33 Cf. *Un monde ou plusieurs?* Ouvrage publié sous la direction de L. Emmerij par le Centre de Développement de l'OCDE, Paris 1989.

au profit d'un pays en développement. Dans ce cas, tous les flux financiers, matériels et humains d'un pays développé en direction d'un pays en développement entre dans cette rubrique. L'entreprise qui, pour des raisons de rentabilité décide de délocaliser un segment de branche, tout comme la compagnie qui finance et gère un projet agricole (la production de coton par exemple), parce que rentable et parce qu'il s'inscrit dans sa stratégie de maintien ou de redéploiement, *aide*. De même l'Etat qui envoie des enseignants former les indigènes dans sa langue, pour des raisons géostratégiques et économiques évidentes fournit une "aide". Ainsi, toutes ces actions sont considérées comme une forme d'aide, indépendamment des conditions qui les accompagnent et des objectifs qu'elles poursuivent. On retrouve cette définition, en usage dans les discours de différentes institutions internationales et dans les structures des pays développés chargées de la coopération avec les pays en différentes périodes historiques.

Une seconde définition beaucoup plus restrictive est cependant de plus en plus en usage. Elle lie l'aide à l'existence de "libéralités". L'aide est entendue comme toute forme de prêts ou d'assistance matérielle de transfert financier, de marchandises ou de "connaissances" qui se fait dans des conditions plus favorables que celles offertes au même moment par le marché.<sup>34</sup> C'est de cette lecture que l'on partira. C'est celle qui prévaut aujourd'hui dans les institutions ayant en charge la coopération avec les pays en développement, notamment avec l'Afrique.

On laisse ce faisant de côté le débat que ne cesse de soulever l'existence de cette pratique économique et politique,<sup>35</sup> et que cristallisent quelques slogans du types "Aide pour le développement", "Aide pour la dépendance", "Trade not aid", etc. Ces formules largement présentes, implicitement ou explicitement dans les lectures et les analyses depuis plus d'une décennie, cristallisent des positions quasi-antinomiques quant à l'analyse faite de l'aide dans son rapport aux finalités que poursuivent ses promoteurs.<sup>36</sup> Il nous

---

34 Pour plus de détails, se reporter aux études contenues dans le présent document, ainsi qu'aux différents rapports de l'OCDE consacrés à l'aide.

35 La dimension politique ne peut être négligée, ni dans l'importance des flux, ni dans les libéralités qui les accompagnent, ni dans la négociation de leur rééchelonnement au moment de leur remboursement. A titre d'exemple, Israël avec un PIB/hab de 6800 \$US recevait en moyenne 286 \$/hab d'aide publique au développement, contre 25.5 \$US pour l'Afrique sub-saharienne dont le PIB/hab est de 330 \$US (rapport de l'OCDE 1988).

36 Voir par exemple les analyses d'Adams et de Braham selon lesquels l'aide aurait un effet inhibant sur l'effort productif [*Futuribles* 12/89]. Voir également l'article fort intéressant de par l'argumentation qu'il contient de N. El Mandjra: "L'aide extérieure, un obstacle au développement" in *Futuribles* Novembre 87. Se reporter également au No. 53 de 1986 de la revue *Mondes en développement* sur la coopération économique avec les pays en développement. D'intéressantes références bibliographiques sont fournies en annexe de plusieurs articles, notamment dans celui de P. Hugon consacré à la politique de coopération française. Voir également la publication de B.J. Lecompte, *L'Aide par projet*:

paraît difficile de partir directement d'une telle problématique. S'y inscrire en s'y limitant, c'est ne pas voir dans ce qu'il est convenu de désigner par le terme "aide", une pratique sociale, un produit historique, résultant de la conjonction d'intérêts et de stratégies multiples, celles-ci pouvant être fondamentalement divergentes. Entre l'entreprise située en métropole qui cherche, à travers le maintien de l'aide à accroître ses bénéficiaires, un Etat qui vise par le truchement de prêts à taux réduits et par des dons en nature à maintenir sa zone d'influence, à des fins géostratégiques et économiques, une ONG caritative qui voudrait "améliorer le sort des populations locales", une aide-soutien budgétaire, les objectifs ne sont pas les mêmes. Pourtant le résultat serait identique. Il est important de souligner le fait que l'aide en tant que pratique est toujours le résultat d'une conjonction de facteurs et qu'elle tend en tant que telle à assurer la réunion des conditions de sa propre reproduction.<sup>37</sup> C'est ce qui explique pour partie le fait que les données statistiques n'épousent pas toujours dans leur contenu et leur forme, la définition retenue par les différentes sources d'information, ni dans le temps, ni dans l'espace.<sup>38</sup> En tant que pratique ayant son histoire, mettant en jeu des intérêts multiples, non toujours convergentes, le savoir qui en est produit reste tributaire de la source, de son orientation et de ses objectifs.<sup>39</sup>

Historiquement, l'aide dans son acception dominante pour l'heure,<sup>40</sup> s'est appuyée dans sa formalisation sur le courant développementaliste. Elle apparaît dans ce sens comme le produit d'une conjonction de facteurs historiques.<sup>41</sup> Les résultats probants de la reconstruction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'action engagée par les USA dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine, la logique de fonctionnement d'institutions spécialisées relevant du système des Nations

---

limites et alternatives, OCDE Paris 1986. Du même auteur, se reporter à sa communication intitulée "Pratiques des agences d'aide et politiques de self-reliance", lors de la conférence sur le redressement économique de l'Afrique sub-saharienne, organisée par l'IDS (Sussex), l'OCDE et le CERDI (Clermont-Ferrand) à Paris du 14 au 16 novembre 1984.

37 On reviendra ultérieurement sur cet aspect, à travers les études de cas.

38 Voir à ce sujet les remarques contenues dans plusieurs études, notamment celle sur le Maroc.

39 Outre les exemples contenus dans le présent document, se reporter aux analyses faites de l'aide dans *L'aide par projet: limites et alternatives* de B.J. Lecomte (OCDE Paris 1986) ou dans le rapport de 1985 de l'OCDE sous le titre *25 ans de coopération pour le développement* (OCDE).

40 Satisfaire les besoins en épargne, augmenter les recettes budgétaires, compenser l'absence ou la faiblesse des ressources en devises, répondre à une situation d'urgence, appuyer les programmes en cours par un apport en homme-expert, etc.

41 Le soutien important et multiforme (voir à ce sujet la thèse de G. Bataille, C. Coquery-Vidrovitch, "les Débats actuels en histoire de la colonisation", in *Revue Tiers Monde* No. 114, 1987, Paris) que recevaient les agricultures coloniales avant les indépendances n'était pas désigné par le même vocable.

Unies, le triomphe des théories de la croissance et la reconnaissance des territoires coloniaux comme les "tards venus dans le développement économique" (R. Nurske), aux côtés de considérations plus mercantiles et géostratégiques (reconduction de certaines formes de liens entre les colonies et la métropole) en ont fondé l'existence et justifié le développement. L'aide sous sa forme récente est née avec les indépendances. Celles-ci sont intervenues dans un contexte où des luttes commerciales se faisaient jour dans le domaine des biens agricoles et alimentaires (d'où l'aide alimentaire par le truchement d'institutions comme la FAO et des lois nationales comme la PL480 américaine, alors que le coût du maintien du système colonial tel quel s'avérait fort élevé, supérieur aux ressources nettes qu'il procurait.<sup>42</sup>

Si on se limite à la période récente, on peut de façon schématique distinguer entre trois moments dans l'évolution de l'aide, dans son contenu et sa définition.<sup>43</sup>

- La première caractérise les années 60. Durant cette phase historique, marquée au plan mondial par la croissance et l'expansion économique, l'aide en direction de l'Afrique est essentiellement d'origine publique. Elle vient remplacer celle qui existait durant la période coloniale. La mutation peut être datée avec l'accord de Yaoundé (1965/67). Avec ce dernier, le statut des produits des anciennes colonies et des jeunes Etats indépendants change. On lève les systèmes de protection traditionnels, ceux qui assuraient les colonies de marchés certains, à des niveaux de prix supérieurs de 15 et 20% aux cours mondiaux.<sup>44</sup> On leur substitue un système fondé sur deux démarches. La première consiste en une aide financière dans les cas où les cours mondiaux sont inférieurs à ceux retenus pour référence. La seconde consiste à développer des projets d'investissement à même d'assurer une élévation de la productivité et des rendements. Aussi l'aide va se concentrer sur le financement et le soutien de projets non articulés entre eux, dans un grand nombre de cas de grande dimension. Les "financeurs" refusent dans ce contexte toute vision globale, en termes de stratégies ou de planification du développement.<sup>45</sup> Au-delà des lectures et de la diversité des

42 Voir la thèse de G. Bataille et le débat qui s'en est suivi, notamment dans la revue *Tiers Monde*, op. cit.

43 Il ne s'agit pas pour nous d'entreprendre ou de refaire ce que nombre de travaux antérieurs ont réalisé sur la question. L'objectif est de rappeler des éléments susceptibles de mieux éclairer l'évolution de la problématique de l'aide, des conditions de sa mise en place et de ses implications dans la gestion économique.

44 Cf. P. Moussa *les chances économiques de la communauté franco-africaine* Ed. Armand Colin, Paris 1957.

45 Cf. Revue *Monde en développement* No. 53/1986. "La coopération économique avec les pays en développement".

approches du développement et du sous-développement, on raisonnait alors en termes d'"infanterie du développement". La "guerre" au sous-développement et la marche forcée vers la "modernité" étaient en oeuvre. Les états-majors étaient les "experts" opérant au sein ou au titre des institutions occidentales ou internationales chargées de la coopération ou du développement. Dans le premier comme dans le second cas, on retrouve essentiellement deux types de personnel, le premier est celui qui a déjà servi dans les anciens territoires coloniaux, le second, souvent plus jeune est originaire des mêmes pays et a participé au soutien des mouvements de libération nationale. Dans les deux cas, il s'agit d'un personnel *expatrié*.

Mais de fait, cette démarche de *développement par l'aide extérieure*, en accordant la primauté à l'expertise établie institutionnellement (c'est-à-dire par les structures précédemment définies)<sup>46</sup> marquait le début de la renonciation par les jeunes Etats africains à leur pouvoir économique, en tant que puissance publique. A la limite, l'Etat administre et gère, il ne répartit ni ne priorise les investissements. Qu'il s'agisse du déroulement d'un programme type PAM (programme alimentaire mondial) ou du choix d'un projet de développement, l'Etat a peu de moyens pour s'inscrire ou imposer une lecture contradictoire, à moins d'une mésentente entre différents bailleurs de fonds. Lorsqu'on garde à l'esprit le poids relatif de ces ressources extérieures dans le budget des jeunes Etats nouvellement indépendants, on en mesure davantage les implications.<sup>47</sup> De fait, un examen attentif des projets inscrits à l'investissement montre que dans la plupart des cas, il s'est agi de continuer l'exécution des programmes initiés avant les indépendances, c'est-à-dire des choix édictés non pas par le seul intérêt des pays récipiendaires, mais plutôt par les priorités internes des anciennes métropoles. Cela vaut pour toutes les régions d'Afrique, indépendamment de l'ancien statut des nouveaux Etats (protectorat, département, colonies...) ou de la puissance coloniale (britannique, française..).

Pourtant, dès le milieu des années 60, des auteurs comme Nurske et Perroux attirent l'attention sur le fait que ce mode de fonctionnement de l'aide peut être source de déséquilibre entre la consommation et les investissements, qu'il n'est pas automatiquement source d'amplification ou de multiplication de l'épargne et de l'investissement.

En matière de développement agricole, secteur privilégié par les donateurs, cette phase est dominée par l'approche techniciste. L'aide consiste à apporter les instruments de la "modernisation" agricole, par

46 Les pays donateurs et les institutions internationales.

47 Cf. *Aide contre le développement précité*.

l'introduction des techniques et des moyens en usage dans les agricultures occidentales, en faisant souvent fi des considérations de coûts et de rentabilité postulée acquise, les normes produites dans le contexte des pays développés étant supposées transposables tel quel ou moyennant quelques "ajustements".<sup>48</sup>

La seconde phase s'ouvre avec la modification des règles caractéristiques du système monétaire international intervenu en 1971, avec la décision américaine de ne plus assurer la parité entre le dollar et l'or et les conséquences qu'auront au plan financier le premier choc pétrolier de 1973. On va assister alors à un véritable raz de marée du financement extérieur. L'existence de surliquidités et la volonté de recycler les pétrodollars, dans un contexte d'autonomisation de la sphère financière, vont rendre possible le recours à des emprunts bancaires, sans que soit soulevée la question de la pertinence, ni de la "bancabilité" des projets. Cette situation s'est trouvée renforcée par la légère reprise des cours des matières et produits africains exportés (synonymes d'une augmentation des revenus des Etats et des producteurs). Ainsi, on va assister à un recul relatif du pouvoir des Etats donateurs dans le choix des projets à financer. Ceux-ci seront amenés à "s'aligner" au moins partiellement sur les "points de vue" des entreprises et des "financeurs" en concurrence sur les marchés africains. Il s'ensuit alors un abandon relatif des critères usités en matière de choix et de conception des projets. *La priorité est à la vente de biens, à la conquête de marchés et au placement des capitaux.* Le poids politique des couches urbaines va entraîner une affectation particulière des fonds ainsi transférés. Au Sahel par exemple, si l'aide publique a été multiplié par 7 en moyenne annuelle (à travers le CILSS), les principaux bénéficiaires sont dans les villes. Cette aide se fait au détriment de l'espace rural et de la production locale vivrière.<sup>49</sup> Cependant, dans ce contexte marqué par une augmentation relative des prêts et des flux privés (en 1980; pour l'Afrique, les flux privés représentaient 50% du total contre 35% en 1970), l'accès demeure malgré tout différencié. Les pays disposant d'une forte capacité d'absorption de capitaux et/ou les mieux dotés se trouvent ainsi avantagés (Côte d'Ivoire, Gabon, Maroc, Zambie...). De ce fait, durant cette période, on aura assisté au plan global à un recul de l'aide libérale bilatérale et de l'aide publique, ainsi qu'à une augmentation sensible de la part des crédits à l'exportation (P. Hugon).

Il est intéressant de noter que cette évolution au plan financier s'est accompagnée de deux phénomènes. Le premier est la promotion d'une

48 Il paraît inutile de revenir ici sur les différentes formes d'aide (liée ou non, assistance technique, aide alimentaire...). Ce qui constitue pour nous le point important est de rappeler les caractéristiques essentielles et communes de ces formes, à travers les conditions de leur mise en oeuvre et des finalités générales recherchées.

49 Cf. *L'Observateur de l'OCDE* No. 153 juillet/août 1988.

approche intégrée du développement rural (par exemple le projet de Lilongwe du Malawi) et la priorité donnée au développement régional intégré, fortement consommateurs en moyens humains, matériels et financiers. Le second, né des difficultés de la mise en oeuvre de ces programmes et des nombreuses critiques qu'elle a soulevées (mauvaise allocation sectorielle, non prise en compte des besoins fondamentaux des plus pauvres)<sup>50</sup> amènent à privilégier une "approche synthétique minimale". Elle consiste à concentrer l'action sur un nombre réduit de "contraintes" afin de les résoudre, privilégiant une démarche par étapes successives.<sup>51</sup> Parallèlement, dans les pays à faible capacité d'absorption de capitaux, on s'orientera vers des stratégies d'aide articulées autour de la prise en charge des besoins de base (basic needs). La promotion de la petite exploitation et dans une certaine mesure des cultures dites vivrières accompagnent une telle évolution. Les mauvais résultats des premiers ne tardent pas à engendrer une volonté de réorientation sur les petits projets à *dimension humaine*. C'est la période du *small is beautiful*. Une abondante littérature sur l'aide et le développement a marqué cette époque où on découvre les limites d'action programmées et exécutées en dehors des *populations cibles*.

La troisième phase couvre les années 80. Elle se singularise par la priorité progressive et croissante donnée à l'action macro-économique et sectorielle, complétée ensuite par la mise en place de mécanismes de coordination et de concertation entre les donateurs. Dans ce contexte, une nette prééminence est donnée aux institutions financières internationales, le FMI et la Banque Mondiale, tant dans la définition et la hiérarchisation des mesures et des actions à mener que dans la tâche d'arbitrage, de coordination et de suivi. C'est la phase de l'ajustement des économies africaines à l'évolution de l'économie mondiale, indépendamment des contraintes internes et des projets nationaux initiaux. Cette phase, que l'on peut qualifier comme étant celle du marasme et de la crise de l'économie formelle et des structures étatiques en Afrique, est dominée notamment par la rupture des équilibres au sein du système financier international et l'émergence d'un nouveau système plus autonome à l'égard de la production matérielle dans son fonctionnement. Dans ce nouveau système, le niveau des réserves et le mode d'organisation permettent d'affirmer que la disparition pure et simple d'une partie du continent n'aurait tout au plus qu'une incidence mineure sur l'équilibre d'ensemble.<sup>52</sup>

---

50 Cela a donné lieu à une importante littérature. De nombreux aspects ont été repris par la suite dans le rapport Berg.

51 Cf. rapport 1985 de l'OCDE.

52 C'est ce qui conforte l'exclusion de l'Afrique en particulier et des pays en développement en général de marchés financiers. L'accès aux prêts bancaires devient lié à l'accord préalable des institutions financières internationales.

Quatre traits majeurs caractérisent cette phase au plan économique dominée par une contraction et un changement profond de la demande mondiale (principalement à partir des pays de l'OCDE). D'une part un tarissement des flux financiers en direction de l'Afrique, d'autre part une baisse du prix des matières premières (celles-ci ont atteint leur niveau le plus bas sur les 25 dernières années), la priorité donnée au financement du court terme sur le long terme, assortie d'une aggravation de la dette extérieure. Si on prend les années 85-87, le service de la dette variait en moyenne entre 6 millions de \$US dans des pays comme Djibouti ou les Comores et 1 à 4 milliards dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Nigéria. Selon la Banque Mondiale, le service de la dette est dû en moyenne pour 59% à des sources privées, 27% à des sources bilatérales publiques, 14% à des sources multilatérales publiques.<sup>53</sup> Selon la même source, on observe des variations entre les pays pour lesquels la dominante est privée (Algérie, Congo, Bénin), d'autres pour lesquels la dominante est bilatérale publique (Zaïre, Togo, Guinée) et une troisième catégorie où la dette est de type multilatéral (Botswana, Rwanda, Swaziland).

Cette situation se conjugue avec une crise des systèmes productifs nationaux directement articulés à l'économie institutionnelle, avec une nette perte de compétitivité des agricultures africaines exportatrices sur les marchés internationaux.

Au plan de l'aide, la priorité est donnée à l'aide hors-projet (plus de 50% en moyenne entre 1982 et 1987, contre 30% au début des années 70) et à l'action sectorielle. Ainsi, par un curieux retournement, on en revient d'une certaine manière à une vision plus globale (c'est-à-dire à une approche récusée au moins en partie dans les années 60), au lieu d'une lecture en termes de projets. Dans une évaluation des projets initiés entre 1975 et 1984 par la Banque Mondiale, Yudelman, ancien directeur de la Banque affirme que l'échec des projets est largement dû à l'inadéquation des politiques macro-économiques (prix, fiscalité, taux de change, politique foncière...). C'est ce qui justifie la priorité donnée à l'approche macro-économique. Cette analyse est également partagée par la CEA. En fait, il faudrait ajouter à cet élément un second. Le contrôle économique est plus aisé au niveau macro. Par une action sur les prix, la fiscalité, les taux de change, etc., on peut plus facilement infléchir la gestion des projets. L'inverse est moins évident. Sur cette base, on "combat" l'étatisme, on ajuste les cours des monnaies nationales, on tend à privatiser les structures de commercialisation

---

53 Ces chiffres concernent l'Afrique sub-saharienne. L'inclusion de l'Afrique du Nord ne modifierait pas de façon sensible ces ordres de grandeur.



et on se propose de développer partiellement au moins les industries agro-alimentaires.<sup>54</sup>

Au niveau sectoriel, l'aide-projet cède la place à l'aide-programme. Les choix pour chaque secteur sont tributaires de la situation de la balance des paiements et du budget public. La priorité revient dans ce cadre aux opérations susceptibles d'alléger les finances publiques. L'agriculture dans sa double composante, vivrière et d'exportation en tire relativement avantage, comparativement à l'industrie.

En matière d'investissements agricoles, deux visions prédominent. La première est articulée autour de la nécessaire prise en charge des problèmes alimentaires locaux. A ce titre, on se propose d'élaborer et de mettre en oeuvre des *stratégies alimentaires*, avec l'intervention *déterminante* à tous les stades des donneurs, réunis quelquefois en *table ronde*, mais sous la responsabilité exclusive des Etats récipiendaires. Ces stratégies seraient à la base de tout investissement. La seconde est articulée autour de la priorité à la réhabilitation des secteurs produisant pour l'exportation, afin de rétablir les équilibres macro-économiques rompus et d'inverser le processus d'endettement, dans le cadre d'actions multiformes arrêtées et définies de manière standardisée, indépendamment des contextes nationaux. Dans la pratique, après quelques tâtonnements et hésitations, les années 80 auront donné la priorité à cette seconde approche. L'accès à un crédit dans des conditions libérales, voire à un crédit bancaire tout court, demeure lié à la mise en oeuvre du train de mesures défini (directement ou non)<sup>55</sup> par les experts de la Banque Mondiale. Les Etats sont assujettis à la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement structurel.<sup>56</sup> Outre les actions classiques, ce dernier signifie dans bon nombre de cas, la reconversion d'activités jugées non rentables au plan macro-économique, par exemple à cause d'une évolution défavorable des marchés extérieurs (le cas du coton).<sup>57</sup> Ces

---

54 Des divergences existent cependant entre les deux institutions. Cf. N. Bourenane CODESRIA/UNESCO [Titre contenu dans le rapport CODESRIA sur la faim et l'autosuffisance africaine].

55 L'action peut ne pas être le fait direct de la Banque Mondiale. Ainsi, des institutions internationales comme le PNUD ou multilatérales telle que la Banque Islamique, ou des agences nationales comme la caisse centrale de coopération économique française imposent dans nombre de cas les mêmes règles. Dans ce dernier exemple, la référence est explicite. Dans les autres, on la constate à l'occasion de la définition et de la mise en oeuvre des programmes.

56 On n'abordera pas cet aspect car il se trouve au centre d'un travail de recherche du CODESRIA en voie d'exécution.

57 Les mesures prises ou imposées pour réduire, voire supprimer la culture du coton dans un pays comme le Bénin ou dans certains pays sahéliers a eu pour effets de réduire les liquidités des producteurs. Ceci s'est répercuté négativement sur les autres cultures (vivrières et non-vivrières), ainsi que sur le niveau de vie des familles (particulièrement) dans les périodes de soudure. Il faudrait se souvenir que dans plusieurs pays le maintien et

activités peuvent pourtant l'être d'un point de vue micro-économique, lorsqu'on prend en ligne de compte les systèmes de production et l'intérêt des producteurs (c'est le cas du café et de l'arachide). Les premiers effets de ces actions dites de réhabilitation et de rationalisation engagées (ci et là ne semble pas avoir produit, à quelques exceptions près (qui méritent d'être analysées) les résultats escomptés, quand bien même elles auront été marquées par des succès techniques (tel que le cas de la production de semences de maïs au Bénin).

La complexité des programmes d'ajustement structurel interdit de ce point de vue toute conclusion ou appréciation définitive. Sauf à se situer à un niveau global, comme cela a été le cas de la CEA dans son évaluation du rapport de la Banque Mondiale sur les résultats des PAS, on en reste à des appréciations préliminaires mais somme toute intéressantes du type, l'effet prix ou termes de l'échange sur l'agriculture, bien que positif demeure faible, l'ajustement a affecté négativement l'agriculture, du fait d'une contraction des dépenses publiques. Leur réduction s'est traduite par une baisse des dépenses de développement, notamment celles venant en appui à l'agriculture (dépenses de recherches, ouverture des routes, micro-irrigation, crédit...). Conjugué avec le recul de l'investissement privé, cela a réduit la capacité des fermiers locaux à répondre à une quelconque amélioration du niveau des prix (P. Mosley et L. Smith). En fait, le "processus d'ajustement" tend à devenir une "gestion de l'enlisement", d'autant qu'il semble frapper surtout les détenteurs de revenus agricoles et les consommateurs urbains des produits de base et non pas les fonctionnaires et les intermédiaires de toutes sortes.<sup>58</sup>

Les programmes d'ajustement tels qu'ils sont conduits donnent la primauté à l'équilibre financier au détriment de la croissance et de l'endettement. Ils expriment en cela le nouvel ordre économique mondial et la forte autonomie dont jouit le système financier. Cette autonomisation a des incidences négatives sur toute politique qui fonde l'intensification des investissements sur l'aide extérieure. En effet, la logique qui prévaut sur les marchés financiers est celle des placements et de la spéculation. Le financement bancaire de l'investissement cherche avant tout le rendement financier. Cela induit un faible intérêt pour les investissements de type

---

le développement de la culture du coton avait été quasiment imposée aux Etats. Dans les années 70, l'Etat supportant alors les risques liés à l'évolution des cours, aux coûts élevés de la gestion des structures d'encadrement. au même moment, les producteurs devaient faire face aux risques climatiques et dans une certaine mesure aux effets d'une baisse des prix. Cependant, les financeurs de projets de coton, tout comme les salariés de ces projets et les transporteurs restaient hors d'atteinte (cf. *Quelle coopération?* de C. Freud ed. Karthala, 1988, Paris).

58 *L'ajustement structurel en Afrique* de G. Duruflé Ed. Karthala, 1988.

traditionnel qui caractérisent l'aide à l'Afrique. De ce fait, on ne peut qu'assister à la déconnexion de l'aide et des flux financiers articulés à l'évolution des économies des pays développés. L'aide de ce point de vue tend à se constituer en une économie qui fonctionne avec des agents marginalisés par les secteurs moteurs et porteurs de l'économie internationale. Aussi, il n'est pas étonnant d'observer le développement d'une "économie de l'aide" déconnectée de l'"économie de la production",<sup>59</sup> orienté principalement sur le financement de l'équilibre budgétaire et de moins en moins vers le soutien direct à l'investissement. Dès lors, on peut se demander si le regain d'intérêt pour les ONG ne traduit pas une nouvelle forme de la division du travail aux plans économique, social et politique. Dans cette perspective, elles prendraient en charge l'action locale (pour diverses raisons, notamment la faiblesse de leurs coûts de fonctionnement, le niveau de leurs exigences, le type d'actions qu'elles encouragent, la faible liaison apparente avec les sources de financement...) et se constitueraient comme cadres d'organisation et d'encadrement des populations, en lieu et place de l'Etat "désengagé". Ce dernier se limiterait pour l'essentiel au niveau macro et méso-économique et social, où se concentrerait l'essentiel de l'intervention de l'aide extérieure, sous la forme d'une "assistance" technique et financière. Du point de vue de la gestion de l'aide, cela permet de mieux coordonner une situation marquée dans grand nombre de cas par la multiplicité des organismes et des canaux (ministères chargés de la coopération, agences de développement, banques, fonds). C'est peut-être ainsi que l'on peut lire la suppression après leur création de services d'évaluation de l'aide et des projets quelques années après leur mise en place (comme c'est le cas en France), la restructuration de certaines agences gouvernementales chargées du développement du tiers monde, en renouvelant partiellement le personnel en place (exemple du CRDI), le renforcement des ONG, alors qu'elles ne sont pas toujours performantes et qu'elles entrent en conflit avec des Etats en mal de stabilité.<sup>60</sup>

La décennie 80 aura également été marquée par un ralentissement très sensible des prêts privés et une augmentation des taux d'intérêts.<sup>61</sup> En même temps, on a observé la stagnation relative de l'aide publique au développement en provenance des pays de l'OCDE (les flux ne compensent

---

59 Cf. J.J. Gabas *Futuribles* décembre 89, op. cit.

60 Sur ce dernier point, voir notamment le rapport de J. Tendler *Turning private voluntary organisations into development agencies*. USAID 1982. Se reporter aussi au livre de C. Freud, op. cit.

61 Contrairement à ce qu'on a pu observer en Asie ou en Amérique Latine, en Afrique, les financements privés extérieurs n'ont pas revêtu la forme de participation au capital, mais de prêts. Les partenaires étrangers ont plutôt adopté l'attitude de fournisseurs que d'investisseurs.

pas la chute des prêts privés) et une baisse de celle en provenance des pays de l'OPEP. Dans ce mouvement, l'élément don prend le pas sur le prêt, et on observe un accroissement des libéralités, dues en grande partie à la mise en oeuvre des PAS. L'accès à l'aide, y compris l'aide bilatérale est de plus en plus lié à la mise en oeuvre de programmes des institutions financières internationales dans la définition des programmes économiques, tant au niveau global, que sectoriel ou des filières.

Dans ce contexte, la recherche de l'auto-suffisance alimentaire, objectif affirmé par de nombreux pouvoirs d'Etat, y compris dans un cadre collectif (comme celui du plan Lagos), cède le pas à la volonté de rechercher la sécurité alimentaire; deux notions qui ne se recouvrent qu'en partie au plan des priorités, la seconde se fondant pour l'essentiel sur la prise en compte des avantages comparatifs offerts par les marchés extérieurs<sup>62</sup> dans le choix des activités et des cultures.

A la fin des années 80, on assiste à un recentrage des stratégies alimentaires auxquelles est reproché de s'être trop concentré sur l'offre des denrées pour le marché ou l'alimentation d'urgence, au lieu des revenus des producteurs et de la nutrition. Cela a pour effets de modifier la hiérarchie entre les objectifs. C'est l'accroissement de la production agricole et non pas l'autosuffisance dans les cultures vivrières traditionnelles qui devient la priorité; augmenter les revenus tirés de l'agriculture, et "le paysan s'adonnera aux cultures qui sont les plus payantes", une telle thèse avancée par J.W. Mellor, aujourd'hui en passe de devenir la règle,<sup>63</sup> ne peut être admise en tant que telle, y compris dans la perspective de promouvoir une agriculture dynamique, à fort coefficient de technologie, capable d'induire une balance agro-alimentaire équilibrée, fondée sur l'importation de ses intrants. Pour atteindre un tel objectif, il y a plusieurs contraintes qui ne peuvent guère être levées. La première est l'ouverture des marchés extérieurs et la suppression de toutes formes de subventions des autres agricultures. La seconde est un niveau de connaissances technologique et économique, ainsi qu'un niveau d'organisation professionnelle au moins équivalent à celui des agricultures des pays développés: la troisième est une capacité de prévision et d'adaptation aux évolutions de la demande internationale. En effet, ces choix ne peuvent se traduire par les résultats

---

62 La référence répétée au cas de l'Asie est intéressante. Explicitement, ce qui semble être recherché est de faire des productions africaines une source de concurrence aux produits asiatiques; Cette citation extraite du rapport de l'OCDE est on ne peut plus explicite. "On se rend de mieux en mieux compte que, pour pouvoir un jour concurrencer véritablement l'Asie sur les marchés mondiaux, l'Afrique doit améliorer le rapport coûts/efficacité de ses productions.

63 J.W. Mellor *Accelerating food production growth in sub-saharan Africa*. University Press/IFPRI 1987. Cf. aussi rapport de l'OCDE 1986.

escomptés qu'à la condition de générer sur le court terme un "système dynamique" tel que les "système de cultures seront constamment adaptés à des marchés et des coûts en perpétuelle évolution". Les agricultures des pays développés, malgré leur niveau d'encadrement, l'accumulation de savoir qu'elles ont réalisées et le soutien dont elles continuent de bénéficier n'ont pas réussi un tel exploit (d'où les nombreuses faillites, les niveaux d'endettement et les jacqueries auxquelles elles donnent lieu régulièrement, comment pourrait-il en être pour les producteurs africains "perdus" dans la brousse? A cela s'ajoutent deux faits. Le premier est que ce type d'augmentation des revenus peut alourdir directement la facture alimentaire et celle des importations des intrants dans des proportions plus importantes que les revenus générés, participant ainsi d'un triple processus, d'aggravation de l'inflation (par les prix), de montée des revendications sociales (problème du pouvoir d'achat), d'accroissement des besoins en devises de l'Etat (c'est le cas de l'Algérie). Le deuxième est le constat que les pays où le taux d'accroissement de la production agricole a été le plus élevé sont ceux qui ont accru le plus leurs achats en céréales,<sup>64</sup> c'est-à-dire en produits stratégiques (y compris au sens que lui donne la Banque Mondiale.<sup>65</sup>

L'aide à l'Afrique recouvre les différentes formes d'aide en oeuvre dans le reste des autres pays. Il s'agira dans le présent document surtout de l'aide publique au développement sous ses différentes formes (aide-programme, aide d'urgence, aide alimentaire, aide-projet...). Les études qui suivent tentent de les analyser, d'en démontrer les mécanismes et d'en mesurer les effets.

Trois questions essentielles ont été au centre des préoccupations des chercheurs:

- D'une part est-ce que l'aide (dans ses différentes formes) détermine ou infléchit les programmes, les politiques économiques, les orientations et les choix stratégiques?

Dans quelle mesure l'aide bilatérale et multilatérale s'insère ou au contraire conditionne l'élaboration et la mise en oeuvre de ces programmes? Y a-t-il identité ou au contraire diversité des situations d'un pays à un autre? Quel poids conférer à l'aide dans l'aggravation de la crise alimentaire et agricole?

---

64 Cf. Rapport de l'OCDE 1986.

65 Pour ces diverses raisons, il paraît difficile de soutenir, comme le font les experts de la Banque Mondiale et de l'OCDE, que la révolution agricole présuppose la mise en oeuvre de PAS.

- D'autre part, quel est l'impact de l'aide, considérée dans ses formes concrètes? Y a-t-il articulation ou au contraire opposition entre ces différentes formes? Exemple, est-ce que l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, etc., s'oppose à un développement de la production et inhibe les capacités productives des bénéficiaires, là où l'aide-projet a inscrit la mise sur pied d'une agriculture bénéficiaire? Est-ce que certaines formes d'aide participent de la dévalorisation de certaines activités ou de certaines cultures (les cultures non concernées par l'encadrement et les projets par exemple)? L'aide-projet obéit-elle dans sa structuration et dans sa mise en oeuvre à la même logique d'un pays à un autre? Quel en est l'incidence sur l'accélération de la monétisation de l'agriculture, sur la fragilisation des bénéficiaires et des "exclus"?
- Quelles sont les stratégies des donateurs. Y a-t-il sur le terrain concertation, concurrence ou division du travail et de l'espace agraire d'un pays, d'une région (en fonction de considérations historiques, histoire coloniale par exemple)? Sous quels déterminants apparents l'aide, sa forme, son volume, etc., sont arrêtés et attribués?

Parmi les aspects mis en lumière par Ekong dans son étude est celui qui s'attache au mode de gestion et aux résultats des programmes initiés ou conduits en directe collaboration avec la Banque Mondiale. Celle-ci couvre entre 30 et 50% du coût des projets. L'auteur fait observer le succès relatif de ces programmes, tant qu'il s'agit d'actions s'inscrivant dans le cadre de projets pilotes. On observe en effet un accroissement significatif des rendements. Mais les résultats escomptés en termes d'objectifs globaux (autosuffisance dans certaines céréales exportées) ne sont jamais atteints. Il est intéressant de noter les conditions imposées par la Banque Mondiale. Celle-ci exige l'achat d'intrants à l'extérieur (problème de prix) et le recours à des experts étrangers; ce qui grève fortement les coûts. Sur cette base, l'auteur constate l'absence de différence dans la conception et la méthodologie des projets réalisés dans des pays pourtant différents (entre le Malawi et le Nigéria par exemple). Cependant, si la Banque Mondiale ne semble pas tirer avantage des expériences dans ce domaine, elle tient compte malgré tout de la structure des ressources des pays. C'est ainsi qu'on n'exige pas des projets exécutés au Nigéria l'autofinancement. Alors qu'ailleurs le projet doit permettre de rembourser le prêt, notamment par les ventes des produits des cultures mises en place. Au Nigéria, la Banque Mondiale s'appuie implicitement sur les ressources pétrolières.

L'étude du Maroc par Khrouz, montre que l'agriculture qui a bénéficié de l'aide a atteint ses objectifs, en termes d'intensification et d'insertion au marché. La partie consacrée à l'analyse d'un projet de développement de l'irrigation réussi, au regard des objectifs qui lui ont été assignés, permet cependant de voir que cette réussite est toute relative, car elle soulève de

nombreux problèmes. Le premier est l'endettement excessif des producteurs, surtout les petits. Le second réside dans les déséquilibres structurels qu'engendre ce type de projet, notamment de la priorité absolue accordée aux cultures d'exportation et la préférence donnée par les financeurs (telle que la CEE) aux produits agricoles bruts non oeuvrés; Ces choix ont pour effets de conduire à terme, avec l'évolution du marché mondial, la formation de blocs économiques et la priorité données à d'autres partenaires plus proche (comme c'est le cas de la CEE, avec son élargissement en direction de l'Espagne et du Portugal) à un véritable étranglement économique des producteurs et du secteur agricole. Avec les PAS, qui se sont traduits par un blocage et une baisse relative des investissements nouveaux, cela aggrave la situation d'ensemble. Cette étude montre bien que si l'aide a permis une plus grande insertion des producteurs des zones irriguées ( qui ont drainé l'essentiel du volume de l'aide) dans le marché, notamment dans les marchés financiers (par le biais de la caisse nationale du crédit agricole), elle a eu de nombreux effets non attendus, lesquels remettent en cause, à terme les performances réalisées au double plan macro et micro-économique. L'aide a en effet joué dans le sens d'une aggravation des différenciations sociales existantes, notamment à travers les ventes de terre et la concentration foncière auxquelles les projets ont donné lieu, et à travers une concentration des subventions de l'Etat (en faveur du secteur privé industriel et des consommateurs pour le sucre par exemple, et au profit des producteurs du secteur irrigué en général) au détriment des plus démunis. En fait l'aide a fonctionné comme un système d'exclusion de la grande majorité des producteurs située dans les zones non irriguées, en milieu rural. De plus elle a été un levier important dans les transferts entre les couches les plus démunies et au profit des autres. Dans les régions où ces projets ont enregistré un succès certain, elle a eu comme effets d'accroître la charge de travail de la famille des petits producteurs, de manière beaucoup plus que proportionnelle aux avantages procurés, du fait d'une organisation stricte du travail des champs et du calendrier agricoles (au détriment de la vie sociale traditionnelle), du fait du poids des remboursements dans les revenus), du fait des aléas qui frappent une production destinée pour grande partie, voire pour l'essentiel à des marchés extérieurs de moins en moins accessible (problème des quotas à l'exportation, du niveau de productivité du travail, du coût des instruments importés... Replacé dans une perspective historique, l'aide a permis, voire a poussé l'Etat marocain à concentrer ses efforts dans les années 60/70 et même 80 sur les cultures d'exportation. Solution rendue facile pour un temps, par les disponibilités financières et l'existence de marchés intéressants, mais non viables sur le long terme, ni économiquement, ni socialement, ni politiquement, avec les PAS et leurs implications en matière de gestion des ressources publiques et de l'aide. Au début des années 80, l'Etat a engagé une action en faveur des zones non irriguées. Mais du fait de la réduction de ces ressources propres et de

l'orientation de l'aide, on reste loin des objectifs recherchés en termes d'élévation des niveaux de revenus et de réduction de la facture alimentaire pour le pays.

L'exemple du Bénin en termes de dépendance des politiques agraires nationales à l'égard de l'aide est patent. Avec l'aide du Fonds Européen de Développement (FED) et de la Banque Mondiale, le Bénin s'est engagé dans une politique de reconversion du palmier à l'huile (développé grâce à l'aide extérieur auparavant) et de son remplacement par le coton. L'étude de Dissou montre qu'autant le pays trouvait des difficultés à financer son programme d'auto-suffisance alimentaire, autant il lui était aisé de trouver les ressources nécessaires lorsqu'il s'est agi du coton. Sur la base de l'analyse du mode d'élaboration et de fonctionnement des plans nationaux, Dissou observe le poids déterminant de l'aide dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre de ces plans. De ce point de vue, l'aide peut paraître non liée; elle l'est de fait selon ces mécanismes. Elle constitue un instrument de réajustement des programmes économiques et des politiques agraires, dans un sens qui tient voire même privilégie les intérêts des donateurs. C'est cela qui amène les Etats à tenter d'exploiter les contradictions ou les oppositions qui existent entre les différentes sources d'aide, lesquelles tiennent largement compte des données géo-stratégiques. Cependant si cela a pu être conduit avec un succès tout à fait relatif par le passé, notamment en cherchant à s'appuyer sur l'aide soviétique et celle émanant de pays africains et des sources islamiques, elle ne l'est plus. Il paraît aujourd'hui difficile de rompre le cercle de la coordination qui s'est développé entre donateurs ces dernières années. Cela vient aggraver la dépendance, avec ce qu'elle porte en elle comme germes d'internationalisation des productions nationales et d'aggravation des déséquilibres existants. De ce point de vue, le cas du Bénin paraît intéressant. En effet, dans le cadre de la promotion des cultures vivrières, la Banque Mondiale a initié la recherche-adaptation et la production de variétés de maïs, à la base de la nourriture de la population. Aujourd'hui, les capacités de production et de traitement existantes dépassent de loin les besoins locaux. Mais ce produit ne trouve pas preneur, parce que ne correspondant pas à la demande nationale (ce maïs est dur à concasser, son goût est différent de celui qu'on a l'habitude de consommer...). Ainsi, se trouve-t-on avec une aide qui non seulement ne produit pas les conditions de son extinction, mais aggrave les déséquilibres et fragilise davantage l'Etat.

L'autre aspect qui mérite d'être noté est celui qui concerne la promotion à un moment donné du coton au niveau de plusieurs pays du continent. A bien examiner la structure de la filière dans certains pays, on se rend compte qu'on finance par l'intermédiaire de l'aide, autant voire davantage les compagnies et entreprises originaires des pays donateurs que les producteurs locaux. Il suffit pour s'en rendre compte d'examiner la structure des



capitaux des entreprises locales, le type d'assistance et de personnel qui y intervient, etc.<sup>66</sup> Selon certaines évaluations, l'aide finance de manière directe ou indirecte pour plus de 60% de son montant l'économie émettrice. Cela ne concerne pas la seule aide bilatérale, mais également les institutions bilatérales comme la Banque Mondiale. Par exemple, les décaissements de la Banque Mondiale en faveur des entreprises françaises sont supérieurs aux apports français: "les décaissements de la Banque Mondiale en faveur d'entreprises françaises, s'élèvent depuis la fondation de la Banque, à 2596 millions de dollars; ils sont nettement supérieurs aux apports français (1674 millions de dollars, soit un taux de retour de 150%)". Tel est le constat tiré par un ancien acteur de la coopération française.<sup>67</sup> Cela témoigne d'un minimum de concertation entre les donateurs.

En définitive, le mode de fonctionnement et de financement de l'aide produit les conditions de son propre renouvellement, notamment par ses effets sur le service de la dette. Une fois engagée, l'aide extérieure devient incontournable et auto-reproductible.

Dans l'étude du Sénégal, Dansokho analyse l'articulation entre l'aide et les politiques nationales successivement mises en oeuvre par l'Etat. Il montre l'articulation entre les deux, les choix de l'Etat prédéterminés par les bailleurs de fonds étant ceux-là qui font l'objet d'un appui financier extérieur. Il s'agit là d'une constante dans l'histoire du Sénégal indépendant.

Dans son travail, Dansokho éclaire le lien qui existe entre certaines institutions comme la Caisse Centrale de Coopération Economique française et la Banque Mondiale. Si l'accès au crédit accordé par la Caisse reste largement tributaire de l'acceptation par le pays récipiendaire des règles de gestion définies par la Banque Mondiale, elle tient compte des considérations socio-politiques locales, atténuant ainsi les effets des mesures d'ajustement imposées par la Banque Mondiale, et ce pour des raisons géostratégiques évidentes. Il est intéressant également d'examiner l'affectation faite des fonds ainsi accordés par la Caisse. Dans le cas présenté, la première tranche du 3ème crédit à l'ajustement a servi pour moitié à apurer les arriérés des entreprises françaises engagées au Sénégal. Pour plus de 20% elle couvre le frais d'assistance technique française. C'est le même souci de soutien à l'ajustement que l'on retrouve dans l'action de l'USAID. Mais, malgré le poids de l'agriculture dans ces programmes, la question de la répartition des revenus et des effets sur les plus pauvres en milieu rural n'est guère envisagée par les bailleurs de fonds. Si on joint à ce type d'observations d'autres qui concernent l'aide alimentaire, l'une des

---

66 Exemple la CFDT devenue au Mali CMDT. Elle demeure à 50% CFDT et le personnel y est principalement étranger.

67 Cf. Claude Freud, *Op.cit.*

formes supposées bénéficier aux populations démunies, on mesure les limites de l'aide. Dansokho montre en effet l'impact négatif qu'a l'aide alimentaire sur la balance commerciale (à travers les coûts imputés aux pays récipiendaires, tel que les charges de transport, l'imposition faite au pays bénéficiaire de recourir à la flotte du pays donateur dans le transport, etc.)

Le texte de Aredo sur l'Ethiopie montre à quel point les données géopolitiques sont importantes dans l'attribution de l'aide. L'exemple éthiopien est de ce point de vue fort illustratif. Avec la modification de ses alliances, en faveur de l'URSS, l'Ethiopie a vu les apports extérieurs des USA baisser de 35% à 6% entre la fin des années 60 et le milieu des années 80. Au même moment, la contribution des pays à économie planifiée est passée de 4% à 26%. Cela paraît énorme, lorsqu'on garde à l'esprit le fait que 37% des investissements sont directement liés à l'aide extérieure. Le deuxième fait intéressant à noter et qui montre les limites de toute action de l'Etat, touche à l'organisation administrative interne. La réorganisation des structures internes de gestion et d'administration des programmes d'aide au sein du ministère de l'agriculture, en conformité avec la politique économique nationale a eu pour effet une réduction du volume de l'aide. Aredo relève les différentes tentatives faites par les donateurs pour infléchir la politique de villagisation. Selon l'auteur, il y a une contradiction constante entre la politique de l'Etat et les approches des donateurs (fermes d'Etat/petite exploitation, régulation administrative/régulation par le marché).

Au terme de cette analyse d'ensemble, il paraît hasardeux d'admettre les lectures dominantes pour l'heure encore et qui voit dans l'aide un instrument neutre, voire positif dans la contribution des pays donateurs au développement des pays récipiendaires. Au même moment, une lecture qui y voit un instrument d'aggravation de la dépendance et de blocage du développement apparaît simpliste. Ce qui semble pouvoir être conclu est le caractère incontournable et contraignant de l'aide dans la reproduction des Etats bénéficiaires. En fait, il y a lieu de se souvenir que l'aide a été au départ une forme de reconduction de l'appui apporté traditionnellement par la métropole à certains secteurs de ses anciennes colonies, dans le cadre notamment du maintien d'entreprises et d'activités métropolitaines en dépendant directement. Elle s'est vite transformée en canal incontournable de mobilisation de l'épargne extérieure. Elle tend de plus en plus à devenir la source quasi-exclusive de financement pour de nombreuses composantes des sociétés récipiendaires, avec les mesures drastiques qui accompagnent la mise en oeuvre des PAS, particulièrement dans l'agriculture.

L'aide apparaît ainsi comme une donnée de structure dont il est difficile de se départir, sauf à entreprendre une véritable remise en cause de la distribution et de l'affectation du revenu national, démarche qui apparaît irréaliste dans le monde d'aujourd'hui, avec les aspirations des sociétés

récipiendaires et les exigences de donateurs. Enfin, la réduction de l'aide aurait des effets désastreux sur les secteurs qui ont pu s'y appuyer, tout comme sur les institutions donatrices.

Au terme de cette analyse, l'économie de l'aide apparaît comme déterminante du passé, du présent et du futur de la quasi totalité des pays du continent à plusieurs points de vue.

Historiquement d'abord. D'une part, elle a permis de créer les conditions de reconduction et de transformation des rapports de dépendance coloniale, dans le sens d'une sujétion des Etats nouvellement indépendants. A travers les mécanismes de sa mise en place et de sa gestion, elle a de fait contribué à extravertir les pouvoirs d'Etat à la recherche du maximum de ressources, et à les appuyer dans le processus de marginalisation de nombreuses forces sociales, notamment dans les campagnes. De fait, la stabilité des Etats dépendait plus de leur capacité à mobiliser et à distribuer l'aide qu'à développer des politiques économiques dans l'agriculture et dans d'autres secteurs fondées sur une mobilisation des ressources propres, ainsi que sur la prise en compte de leur caractère déterminant, en ce qu'elles expriment l'adhésion sociale et l'existence d'un large contrat social. Dans ce sens, l'aide a contribué à l'épanouissement des théories développementalistes, prises dans leur diversité. Au même moment, l'aide a permis de promouvoir une certaine intensification de l'agriculture et une plus grande insertion des producteurs et du monde rural dans l'économie de marché et l'économie internationale. Les opérations de développement, l'aide-projet, l'assistance technique, etc., y ont largement contribué à travers les modèles techniques et les activités soutenues, souvent au détriment du savoir et des besoins locaux. Elle a de ce fait engendré des besoins de tous genres devenus aujourd'hui incompréhensibles, alors même qu'en termes relatifs les ressources se réduisent. L'aide a également été un instrument essentiel dans la promotion, puis dans la marginalisation présente des pouvoirs d'Etat en place, dont les ressources en dépendent aujourd'hui largement. Dans ce sens, l'aide a fonctionné bien plus que comme un simple catalyseur des rapports de force et des évolutions historiques au triple plan international, national et local. Elle a été un outil dans la soumission des bénéficiaires aux Etats;<sup>68</sup> comme elle s'est avérée un instrument efficace dans la soumission des Etats. Ces derniers en arrivent pour leur survie à mettre en oeuvre des trains de mesures contraires à leur propre reproduction, comme c'est le cas avec certaines dispositions des PAS, notamment, les mesures de libération du commerce des produits agricoles, la suppression des subventions. Dans ce processus, tout en inhibant certaines forces sociales, l'aide a joué dans le

---

68 Analyse que l'on retrouve dans les documents de l'OCDE, notamment dans le rapport de 1985.

sens de la promotion d'autres. Mais celles-ci ne correspondent que rarement aux acteurs et aux populations cibles, qu'il s'agisse des actions ponctuelles, telle que l'aide alimentaire et l'aide d'urgence ou d'actions inscrites dans la durée, comme cela a été le cas de l'aide-projet, de l'aide-programme ou des PAS. De tels écarts aux résultats escomptés sont inévitables tant qu'on continue à nier le caractère complexe et systémique des réalités, l'irréductibilité des acteurs sociaux locaux à ceux les plus apparents. Oublier le fait qu'une activité ou une culture déterminée n'existe que rarement en soi et pour soi, mais qu'elle appartient et relève toujours d'un système de reproduction plus large qui a sa logique propre et qui assigne à chaque agent et à chaque activité une fonction et une place définies, c'est aller toujours dans le sens d'une réappropriation non attendue des mesures, des actions et de l'aide fournie aux acteurs locaux.<sup>69</sup> Croire et postuler également que ces derniers sont passifs ou d'une neutralité positive, voire adhère mécaniquement aux programmes mis en oeuvre, c'est oublier qu'ils ont des stratégies propres, dans laquelle l'utilisation de l'aide en tant que ressource disponible, entre pour une part plus ou moins grande, selon les situations et les périodes historiques.

A l'avenir, l'aide est appelée à se renforcer. Les PAS dans le contexte économique international actuel (marqué notamment par la disparition en tant que référence alternative à l'action économique et sociale des pays à économie planifiée), ne peuvent guère permettre une reprise économique significative, ni amener à eux seuls une inversion de la tendance à la fuite des capitaux et des richesses. Or cette évolution intervient dans un monde médiatiquement de plus en plus intégré et solidaires. Dans ce sens, l'aide dans ses dispositions les plus libérales ne peut qu'aller en se renforçant. Elle constituerait la réponse à la marginalisation et au délestage d'économies par trop dépendantes. Elle permettrait la survie relative d'agricultures et de secteurs agro-industriels appelés à régresser, car leurs produits entrent de moins en moins de façon déterminante dans les modèles de consommation des pays de l'OCDE, et que leurs ventes s'inscrivent inévitablement dans un processus de libéralisation croissante des échanges internationaux. Cette aide ira en s'amplifiant pour les agricultures africaines largement traumatisées par leur faible soutien effectif (en termes de recherche, de subventions comparables à celles dont ont bénéficié par le passé les agricultures des pays développés, etc.).

L'aide apparaît ainsi comme le prix de la stabilité internationale, notamment des nouveaux blocs économiques, menacés par le déferlement

---

69 Ceux-ci ne correspondent pas forcément aux lectures que l'on en fait habituellement et qui résultent bien souvent du placage de *découpages conventionnels*, de catégorisation relevant d'autres espaces sociaux et d'autres milieux historiques.

potentiel de populations en accroissement démographique élevé et en quête de survie, voire d'amélioration de leur niveau de vie.

C'est peut-être cela qui explique la double priorité actuelle dans l'affectation de l'aide des pays de l'OCDE: le soutien aux programmes de réduction de la croissance démographique et à l'allègement du poids des PAS.

Cependant, la reconduction de l'aide dans ses formes actuelles risquent d'avoir des résultats aussi contradictoires que par le passé, parce que l'on continue à faire l'impasse sur la nature des forces sociales susceptibles d'en tirer avantage et d'en être victime, sur les stratégies locales de sortie de la crise déployées ici et là face à l'effritement des pouvoirs d'Etat et à leur perte de légitimité croissante (les stratégies d'auto-emploi, les stratégies de mobilisation des ressources extérieures et intérieures...).

Le développement et la multiplication des ONG ne semble pas pouvoir constituer une véritable alternative aux déficiences constatées par le passé dans la gestion de l'aide, notamment en termes d'encadrement et de promotion des forces sociales locales de plus en plus marquées par la jeunesse de leur composante humaine (dimension que l'aide, notamment en direction de l'agriculture ne prend pas toujours en compte).

Ainsi, rien ne permet au terme de cette présentation de postuler ou d'admettre l'hypothèse d'une extinction à terme de l'économie de l'aide. Bien au contraire, tout porte à croire à son renforcement, non pas tant en termes financiers qu'en termes de modalités et de mécanismes de reproduction économique, social, politique et culturel, à travers les schémas de gestion qu'elle tend à imposer, les choix (y compris en matière d'éducation) qu'elle privilégie, les différenciations sociales qu'elle initie, etc.

Ainsi, l'aide restera indissociable de l'évolution économique internationale (notamment de ce qui concerne le GATT ainsi que les marchés mondiaux et pas seulement des cours des matières premières), de la problématique de la coopération internationale, de celle qui touche à l'élaboration des politiques économiques nationales et sectorielles, du devenir des sociétés africaines, notamment rurales.

---

\* Laboratoire Espaces et Sociétés dans les pays du Maghreb, BNEDER, Bouchaoui-Cherega (W. De Tripaza), Algérie

# Introduction

N. Bourenane\*

In the 1950s and 60s many thought Africa was set to be the continent of the future. Those high hopes have evaporated since then, and for years now observers at home and abroad have voiced doubts about the continent's prospects. Some have expressed a deepening sense of alarm, as the idea that Africa is undergoing a serious breakdown gains currency.<sup>1</sup> The general impression now is that the continent's States have lost all capacity to halt the backward slide into worsening poverty, and are incapable of pushing policies calculated to reverse the downward trends that have become a fixture of the present situation. It is as if the continent were slipping toward some ineluctable fate, with terms of trade and the financial situation slipping from bad to worse,<sup>2</sup> joblessness soaring,<sup>3</sup> malnutrition and under-nourishment rampant,<sup>4</sup> disease rife, natural disasters chronically eating into agricultural harvests,<sup>5</sup> social and cultural disintegration in many areas, all this on top of the bankruptcy of the continent's nations and the debt burden crushing its States.

Only one parameter in this gloomy scenario has changed in recent years. It is no longer supposed that disintegration threatens only those structures somehow linked to State power or traditional forms of authority. The crisis impinges just as harshly on the continent's population as a whole, especially those hitherto left practically untouched by the development-oriented projects of past decades.<sup>6</sup> It is said to endanger the continent's emergent civil societies. It compromises the democratization process, putatively the

---

*Africa Development Vol. XVII, No. 3, 1992, pp. 35-64*

- 1 *L'Afrique en panne (Breakdown in Africa)* -- Such is the title of J. Giri's book on Africa, published in 1986 by Karthala, Paris.
- 2 In 1988 the balance of payments deficit reached \$11 000 million, while the trade deficit was about \$5 000 million - \$1 500 million more than in 1987.
- 3 According to United Nations estimates, Africa's active population is set to exceed 200 million in the year 2000.
- 4 According to a World Bank report, 2/3 of Africa's rural population lives below the poverty line (see the *OECD Report*, 1989).
- 5 Specifically, locust incursions and other natural disasters.
- 6 According to the OECD report cited above, per capita income losses in Africa in the 1980s were more serious than comparable European and American losses during the depression of the 1930s.

indispensable basis of all development.<sup>7</sup> Worse still, it threatens the countries and States of the continent, these prototypical nations bequeathed by colonial history, with abolition.

Ominously, spectacular advances in such areas as sanitation have been rolled back. Alongside the new disease, AIDS, old ones like malaria, cholera and tuberculosis are staging a comeback, threatening villages listed on maps today with extinction tomorrow. Countries formerly presented as economic miracles, political models or social havens of inter-ethnic coexistence are today embroiled in violent clashes that leave the landscape as devastated as the human population.<sup>8</sup>

So catastrophic has the situation come to seem<sup>9</sup> that these days there are many who wonder what to do with this continent<sup>10</sup> routinely described as sick,<sup>11</sup> sometimes dismissed outright as a unique basket case.<sup>12</sup> Increasingly, specialists discussing Africa do not bother to base policy-oriented analyses on a gamut of economic indices taken simultaneously into account. Instead, they find two or three orthodox indices such as the level of GDP or debt service payments largely adequate for their purposes. For many foreign investors, even though people all over Africa have accepted stringent sacrifices imposed by structural adjustment programmes, this is the time to cut losses and quit.

People may prefer not to say this out loud, but the fact is that nowadays, instead of reasoned statements and analyses, it is the imagery of starving hordes spawned by rapid population growth<sup>13</sup> and ruled by callous, corrupt

---

7 Various African bodies have made declarations linking development and democratization. Notable examples include the Khartoum Declaration and the April 1989 statement issued by African Ministers of Finance at their meeting in Addis. Similar views have been expressed by the OECD countries, one example being the 1989 OECD report on *Cooperation for development*.

8 Current estimates put the number of African refugees at 10 million.

9 According to the 1986 OECD Report on *Cooperation for Development*, 60% of emergency food aid was made necessary by armed conflicts.

10 See the 28 February 1990 article in the Parisian daily *Le Monde* entitled "Que faire de l'Afrique Noire?" ("What Are We To Do With Black Africa?").

11 The implications of this recourse to medical analogies would make a fascinating analytical subject. Such an analysis would shed useful light, in particular, on so-called partnership between fund donors and recipient countries. The relationship does border on the pathological at times. Take the views of the authors of the 1989 OECD Report. Referring to international measures to help Africa, they state: "These efforts provided operational funding needed by the patients in the emergency ward."

12 This was the tenor of a particularly significant sub-title in the OECD Report on *Cooperation for Development* in the 1990s.

13 Africa still has the highest population growth rate in the world, at 3.1%. The rate is expected to remain high until 2025.

leaders<sup>14</sup> that is evoked whenever the African situation moves into blurred focus. It is as if the continent, or at any rate that part of it south of the Sahara,<sup>15</sup> had become a burden the international community cannot quite jettison. These images get sustained, intense media play, and they tend to inform the economic attitudes and behaviour of Africa's traditional partners. As a result, some simply pull out while those remaining hedge their bets by opting for safe, short-term commitments.<sup>16</sup>

It is hardly surprising, then, that various international plans and programmes, like the United Nations' PANUREDA, the World Bank's SAP and the IMF's Reinforced Structural Adjustment Facility,<sup>17</sup> have either been stillborn or been practically impotent to reverse the drying up, in relative terms, of direct foreign investment and other external contributions besides public aid.<sup>18</sup> Indeed, public aid agencies are themselves much more dependent on foreign staff and operational procedures when it comes to resource mobilization and use, than was the case in the past. It has become increasingly standard for foreign aid financing and operations to be controlled directly and almost exclusively by expatriate personnel.<sup>19</sup>

- 14 There are numerous newspaper and magazine articles detailing the enormous fortunes piled up by such leaders, describing their lifestyles, and linking these details with the size of the debt burdens of the countries they head.
- 15 There certainly is nothing neutral about the fashion of dividing Africa into two parts, one north, the other south of the Sahara. Objectively, there are major similarities between the two supposed sections, while "Black Africa" itself exhibits some differences that are just as great. Possibly, the habit derives from a geostrategic interpretation of African realities from the viewpoint of European interests. After all, while Senegal and the Sudan are several hours' flight from the nearest European capital, Rabat, Tunis and Algiers are closer to some cities in European countries than some of their own provincial towns. European documents invariably establish a distinction between Mediterranean Africa (a backyard that could be integrated through a partnership based on joint ventures, a mediterranean Bank, etc.) and "Africa," by which is meant Black Africa (a region in need of "aid" and "support"). The contrived dichotomy fits snugly into such a framework.
- 16 Under present conditions, with investment yields at current levels, most of these are small and medium enterprises. Such companies are sometimes bewildered in the present atmosphere of international structural changes. Having no data sources of their own, they depend mainly on the media for information.
- 17 The IMF's Structural Adjustment Facility was created in 1986, with the aim that it would back up the Fund's usual function of providing balance of payment support. The system makes loans with a 49% rebate on interest. In 1988 the IMF set up a supplementary facility known as the Reinforced Structural Adjustment Facility.
- 18 Considering the kind of business opportunities offered by most African countries as compared to openings elsewhere in the world, the enterprises involved here are mostly small, medium, or in any case modest in scale. Such enterprises are much more dependent on the major media for their "information" and analyses than are the larger corporations.
- 19 There are partial provisions to this effect in technical aid agreements. Some reports indicate that in many African countries, expatriate emoluments are higher than the entire civil service wage packet. OECD 1984 statistics suggest a pattern of geographical spheres of influence among donor countries. The USA spends 68% of aid personnel emoluments on Egypt (even though ironically, Egypt is probably better endowed with qualified



Sometimes this control is exercised in remote mode, through "evaluation missions" round table conferences and consultations with funding agencies.<sup>20</sup> All this is rather odd, considering that African countries have enormous human and organizational resources, often produced at great expense after the achievement of independence, and now lying fallow.<sup>21</sup>

Today, international aid, like the modest trickle of foreign investment into Africa, is marshalled and administered in a spirit of distrust for the public authorities on national and local levels. For some time now these public authorities have been held directly and exclusively responsible for the current "disaster". They may be granted the capacity to make speeches, but as far as practical field operations are concerned, they are considered incompetent to manage the aid accorded their countries. They are disqualified on technical grounds as bumbling, on moral grounds embezzlers. The attitude is plain in the way aid programmes now operate. Foreign "experts" have become increasingly dominant in project selection, the allocation of funds, the definition and routinization of implementational procedures, project management and the fixing of operational guidelines. The power is masked under the need to "rationalize" the use of available resources through the implementation of procrustean adjustment programmes. That makes it none the less real. Its consequence is that in over twenty countries now, in the name of a desire to improve efficiency, so-called coordination arrangements have been set up for aid management under World Bank control. That control aims single-mindedly at the restoration of external book-keeping balances at the expense of growth. In other areas too there are joint operational mechanisms, more or less discreet. Almost everywhere on the continent, local-level freedom of action and initiative have been curtailed. Non-governmental organizations are no exception. They too are mostly dependent on external donors for funds.

---

personnel than any other country on the continent). Senegal, comes next, with one-ninth as much. Morocco gets 20% of French aid, with Senegal getting nearly as much. The German "favourite" is Tanzania, followed by Sudan and Egypt. Aid from the United Kingdom goes primarily to Kenya and Zambia (25%), according to the 1986 OECD Report.

- 20 According to the 1986 OECD Report, 34 out of 46 African countries are involved in national-level coordination arrangements bringing together funding agencies and the State within the framework of UNDP round table sessions or World Bank consultative groups. The leading sector involved in such consultations is agriculture, next to emergency aid.
- 21 Participants at an April 1988 meeting in Addis attended by African Ministers of Planning and Resident Representatives of the United Nations system focused on a critical assessment of the costs, operational modes and results of technical aid programmes.

We have come therefore to a paradoxical situation. Precisely at this time when Africa's debt service payments are getting heavier (over \$10 000 million),<sup>22</sup> and when the continent's share of total APD<sup>23</sup> has registered a relative increase, from 35% in 1975 to over 40%, a development calling for the greatest possible liberation of internal energies and the all-out creation of synergistic conditions to cope with the situation, opportunities for local initiative have shrunk.<sup>24</sup> Thus, even if non-governmental organizations were given a greater say, since after all they are supposed to work directly with the local population, the impact of their programmes would still be slight.<sup>25</sup>

To be candid, the attitude in donor countries, underneath the polite verbiage of formal rhetoric, is that the entire blame for the current fiasco rests with the African States. In this regard, one might wonder if the authors of the World Bank document *Adjustment and Growth in the 80s* were not intent on reinforcing this kind of attitude when they talked of "the beginning of an economic upturn from the mid-1980s." That happened to be the period when their intervention in economic, financial and political management became increasingly stronger and more directive.

A clear-eyed analysis of the aid process and its attendant practices and rhetoric would reveal a highly complex reality in terms of implementation, results and achievements. This is particularly true of the sector where prospects of resource mobilization for the benefit of the majority were most promising: the agricultural sector.

The conclusion suggested by a careful perusal of the copious literature on the topic, together with information in this book, is that there has yet to

- 
- 22 According to ECA figures, total African debt climbed from \$48 000 million in 1980 to \$250 000 million in 1989. Unlike the debts of certain North African countries, 57% of the debts of other African countries, taken as a group, are low-interest, long-term loans, on the average. Among the 17 most indebted Third World countries, three are African: the Ivory Coast, Morocco and Nigeria.
- 23 Total APD rose from \$12 846 million in 1985 to \$17 537 million in 1988. These days, the APD accounts for no less than 5% of Africa's GDP, and over 8% of GDP in African south of the Sahara.
- 24 Africans on the local level have less power over project selection and guidelines, but are supposed to share responsibility for results. Mali's food strategy offers an instructive case in point. There are official policy principles such as the guidelines drawn up by the OECD's Committee on Aid to Development: "Project funding decisions are taken jointly by donors and beneficiaries, but it is up to individual beneficiaries to identify, design and implement projects." In practice, this is more fiction than fact. Technical aid agencies have operational mechanisms running action-training programmes focused on "pre-project studies, project design and management, with an emphasis on budget drafting and auditing." (Cf. OECD Report, 1989).
- 25 Exceptions here are funds allocated by the USA and Switzerland (see P. Bowles, "Recipient Needs and Donor Interest in the Allocation of EEC Aid to Developing Countries," *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. X, No. 1, 1989. Canada also belongs on this list of exceptions (see OECD Report, 1989).

be a comprehensive analytical overview that renders an accurate account of the varied complexities of the aid mobilization and management process. Existing discrepancies in accounting statistics, like inconsistencies in analyses and evaluations,<sup>26</sup> only underscore the fact. A corrective accounting, however, would be focused less on financial data than on socio-economic realities. That is not to gainsay the need for an accurate financial accounting. For the vast array of different definitions and classifications used, as well as the heavy centralization of data, would make such an exercise invaluable. But the greater usefulness of a socio-economic approach would be that it would pinpoint the social actors and forces involved in the use and appropriation of aid and its product.

Today there are many more reasons for such a work. For one thing, we have come to the eve of the implementation of Lome IV by African countries in the ACP group.<sup>27</sup> There is the additional fact that the Mediterranean countries of the continent are renegotiating cooperation and financial agreements linking them to the European Community and its member countries, the main source of aid funds in Africa. These agreements do not seem designed to bring about fundamental changes in problem-solving approaches. They look rather like adaptive agreements in which old geostrategic influences remain intact, except for the occasional superficial touch. In this dispensation, Africa is regarded as the backyard of Britain and France, with the USA and Italy exercising a smaller measure of influence. The USA, in particular, is more interested in Egypt, for blindingly clear geostrategic reasons related to Egypt's position in the Middle East and the Arabo-Persian Gulf.

On the domestic scene there are, of course, the low or even negative rates of economic growth, and the disappointing results of intensive food production efforts.<sup>28</sup> But quite apart from these problems, throughout Africa the operational scope of State authority has been palpably diminished. States have steadily been losing their formerly unchallenged status as intermediaries between local social forces and dominant economic and political powers on the international scene. The role of the State authorities in the overall process of social reproduction has become increasingly marginal.

---

26 A comparison of the above-mentioned World Bank report, for instance, with the ECA critique on it, is instructive in this respect.

27 According to the President of the Commission on European Economic Communities, speaking before the European Parliament on 17/1/90, the new agreement requires a nominal increase of 46% in financial resources mobilized (25% in real terms).

28 According to the 1986 OECD Report, total cereal production in all Africa south of the Sahara was equivalent to India's 1951 production.

Simultaneously, in the welter of measures brought on by structural adjustment programmes, including the reduction of public sector imports, the devaluation of national currencies, the abolition of customs barriers, wholesale privatization of the public sector, cutbacks in social welfare expenditure and the myriad consequences thus provoked, new social forces are emerging to stake their claims on public attention and resources. For the moment their outlines remain hazy. But it is already clear that they do not always relate to the State in traditional ways. Neither do they always fit into orthodox classificatory categories such as the peasantry, the working class, the student body, etc. Empirical observers are sometimes struck by their kinetic energy.<sup>29</sup> Equally striking is their distrust of the State, a disaffection regularly expressed in various ways. These are symptoms of ongoing changes so profound that our analytical concepts are still unable to cope positively with them.

All over the continent the status quo is under pressure. In practically every country, the nation-State systems that grew out of political independence and national liberation movements have been facing a crisis of legitimacy. The crisis signals the rise of multiple social movements, the emergence of new social forces in civil society that have grown on the fringes of, if not in outright opposition to, the power and authority of State establishments now shaken, sometimes almost dismantled by a chain of financial crises and structural adjustment programmes.

In such a process, even the old charismatic charm of leaders, formerly synonymous with hope-filled futures or active resistance to colonialism, has lost its sheen. Ongoing structural changes have gnawed away at national economies under State control. Public revenues have dwindled, driving State systems into increasing dependence on external resources, mainly in the form of foreign aid. The risk now is that this aid itself will not be put to efficient use if, as in the past, those handling it persist in their ignorance of new social forces on the African scene, their material underpinnings, their plans and dreams, etc. Hence the need for a fresh take on the aid process.

On the continental level, African countries clearly do not enjoy the same degree of access to aid. Capacities to marshal foreign funds differ. This makes it necessary to develop a viable approach within a context of economic integration. Such an approach would shed much needed light on possibilities of joint action among African countries and areas. It would also make it easier to see what results might be achieved in tapping international

---

<sup>29</sup> See, on this head, P. Pradervant, ed., *Une Afrique en marche, la révolution silencieuse des paysans africains*, Plon, Paris, 1989.

surpluses through an approach emphasizing regional cooperation and integration.<sup>30</sup>

On the international level, as far as African interests (especially those of such foreign-linked sectors as agriculture) are concerned, the creation of economic blocs in Europe, America and Asia, and changes in East-West relationships, like structural changes in the world economy entailing what has been called a "multiple series of bipolarizations",<sup>31</sup> are all external factors pushing the African continent to the international back burner, quite independently of local economic or geopolitical factors. This means that aid, in real terms factoring in exchange fluctuations, will no longer grow at previous rates, and that it will be harder to marshal, precisely because of opportunities for more efficient investment in other regions of the world. So we need to take a clear-eyed, analytical look at old and current practices, in order to pinpoint their shortcomings and show how they may be transcended.

In the light of the changes here limned, it would seem that the issues of cooperation and aid, routinely linked on the grounds that the latter is the practical expression of the former, are one and the same. In fact, however, something new has entered the picture. As we have pointed out, coordination and consultation mechanisms established between donors have further reduced the leeway available to recipient States. This is especially true of those States which in the past used the possibility of Soviet aid as a negotiating ploy. Today, Soviet resources have been brought into line with orthodox economic principles.

The time has come, therefore, for an unsentimental assessment of aid practices. The need is all the more urgent because in these coming years, far more than in the past, external factors will certainly further complicate and aggravate Africa's internal problems and snafus. Internally, the States of Africa are set to collapse inwards. The precipitating shove might well come from the external complications here discussed.

Another factor makes such an assessment urgent. There are new, alternative plans for economic growth to undergird the rising taste for democracy on the continent. In the absence of the necessary self-appraisal, it

---

30 This is the kind of three-cornered programme started in the last several years by the smaller donor countries, with the non-cereal exporting Scandinavians playing a leading role. According to some sources, 40% of cereal purchases in the SADCC countries are handled by this type of triangular food aid programme.

31 One pole in this schema would represent those shut out of international relations and exchange systems, the opposite pole representing those actively participating in such systems and benefiting from them. Simultaneously, several structural pivots would emerge, e.g., Western Europe, the North America-Mexico complex, and the new economic giants clustered around Japan, etc.

is all too likely that the now fashionable linkage between aid, the mobilization of external funds, and the issue of democracy might only deepen the present impasse. If that happened the continent would be pushed into a totally purposeless state of drift. For all over the continent those modern collective structures the various authorities have worked to set up over the past three decades would in that case collapse. At a time when traditional structures are increasingly powerless to contain popular discontent and manage social aspirations, such a collapse would be catastrophic.

This is the context within which an assessment of aid and its impact, especially in the highly strategic agricultural sector, has become clearly essential. In all likelihood, Africa will be needing heavier doses of aid in future, since so many States are going broke. That makes aid a much more decisive factor in the structuring of the economic, social, political and even cultural landscape in African countries.<sup>32</sup> In years to come, aid might turn out to be an informal but nonetheless effective channel used by the dominant agents of the international economy, the State, and alliances of local forces to work out a new arrangement demarcating their respective areas of influence and sovereignty. More clearly than in the past, aid has become an essential, indispensable fact of life, helping to channel investment, catalyzing the rise of social forces it finds compatible, and aborting those hostile to itself. The agricultural sector will certainly need aid. For there, short and medium prospects for a reversal of the continuing slippage of per capita GNP are nil. Equally bleak are the possibilities of any significant long-term rise in production levels. As for the likelihood of some "green revolution" helping to slash the continent's food import bills, it is a non-starter.

Intriguingly enough, aid is invariably regarded as something intended *to promote the development of recipient countries and populations*. This attitude has historical roots. In donor and recipient countries alike, aid had traditionally been perceived as the ideal mode for the solution of problems of poverty and underdevelopment. Minimally, aid is seen as an input without which programmes in the field would lose their practical sense. This view is still implicitly held, and it links growth to new investment. New investment presupposes the existence of substantial material resources in general, and of useable savings in particular. The riddle is that the South supposedly has no such resources and savings. Hence the need to import them from the North, according to such economists as Arthur Lewis, this is the inception of "aid".

The viewpoint which yokes economic growth to aid has been around for these past three decades. It is part of a vision of the development process

32 Public development aid accounts for 8% of GDP in sub-Saharan Africa.

seen as a race in which late starters speed to catch up with front runners. These days many analysts and international organizations agree that there is no way such catch-up operations can be mounted. The new attitude is that it would be more to the point to work within a framework geared to the jettisoning of economic deadweight in a world that is now pluralistic and multipolar.<sup>33</sup>

Situated in the different historical contexts of its use, the concept of aid seems rather fluid, a "protean concept". For definitions of aid tend to change to fit interpretive outlooks, and the same partners see it differently in different periods. Aid might mean any transfer of resources, or it might imply a decision to forego using such resources for productive investment or consumption in the country of origin, normally a developed country, to the benefit of a developing country. According to such a definition, all financial, material and human outflows from a developed country to a developing one qualify as aid. Thus, a company in a developed country might decide to relocate a branch in a developing country to make higher profits. That is called aid. Another such company might fund and manage an agricultural project, say, in cotton production, because the move is profitable, and fits in with its corporate maintenance or redeployment strategy. That too is called aid. Similarly, a developed State that sends teachers to teach citizens of a developing country, using the language of the former as the instructional medium, for obvious reasons of geostrategic and economic advantage, is said to be proffering aid. All such activities are considered forms of aid, regardless of the conditions under which they get conducted, and the objectives they are designed to achieve. In various historical periods this definition has informed statements from various international institutions, and from structures in developed countries responsible for external cooperation.

There is a second definition, much less vague, and more widespread in its use. It incorporates allowances and generous concessions in the description of aid. According to this definition, aid is any form of loan, material assistance, or transfer of funds, goods or knowledge conducted under conditions more favourable than those available on the market.<sup>34</sup> This is the accepted definition in institutions currently responsible for cooperation with developing countries, especially in Africa. It is the definition we shall use.

---

33 Cf. L. Emmerij, ed., *Un monde ou plusieurs?* OECD Development Centre, Paris, 1989.

34 For further information, the reader is advised to consult the studies in this volume, along with OECD publications on aid.

By adopting it we avoid entrapment in the endless debate about this economic and political process.<sup>35</sup> The debate has thrown up a number of slogans such as "Aid for Development," "Aid for Dependence," and "Trade, Not Aid." Interpretations and analyses published over the last decade and more have been largely informed by such slogans, and they have helped harden attitudes almost into irreconcilably antagonistic positions in the assessment of the capacity of aid to meet goals set by its advocates.<sup>36</sup>

In our opinion, such approaches make unpromising starting points. To espouse any of them in an exclusive sense would blinker us to the reality that what has come to be called "aid" embraces a social practice, a historical outcome resulting from the interplay of multiple interests and strategies, and that some of these might be fundamentally divergent. We cannot, after all, expect the metropolitan corporation pushing for increased aid to boost its profits, the State which hopes to leverage low interest loans and material grants into sustained geostrategic and economic clout in its zone of influence, the charitable non-governmental organization wangling budgetary subsidies "in order to improve conditions for the local population," all to have identical objectives. Yet in principle they are committed to an identical outcome.

We think it important to stress the point that aid is in practice invariably the product of a set of factors, and that, like all such products, it tends to work to perpetuate the conditions of its own survival.<sup>37</sup> That is one reason why, in content and style, statistical data do not always corroborate definitions adopted by different sources from period to period or from one area to the next.<sup>38</sup> Since the aid process in practice has a history of its own, and since it brings into play a multiplicity of interests that may not always

---

35 There is no way to ignore the political aspect in its influence on aid volume, on conditional liberalities, or in payment rescheduling opportunities. For instance, Israel, with a per capita GDP of \$6800, was allocated \$286 in annual per capita public development aid. By contrast, sub-Saharan Africa, with a per capita GDP of \$330, got \$25.5 per capita in public development aid (OECD Report, 1988).

36 Adams and Braham, for example, argue that aid inhibits productive effort (*Futuribles*, 12/89). N. El Mandjra has also published an article presenting an extremely interesting argument: "L'aide extérieure, un obstacle au développement," *Futuribles*, November 1987. See also *Mondes en développement*, No. 53, 1986, on economic cooperation with developing countries. Several articles carry useful bibliographical notes, P. Hugon's piece on French cooperation policy being outstanding. See also B.J. Lecompte, *L'aide par projet: limites et alternatives*, OECD, Paris, 1986. See also the same author's paper entitled "'Pratiques des agences d'aide et politiques de self-reliance," presented at the Conference on Economic Recovery in Sub-Saharan Africa organized by the IDS, Sussex, the OECD, and the CERDI, Clermont-Ferrand, in Paris from 14 to 16 November, 1984.

37 We shall take up this point later when we come to specific case studies.

38 See the treatment of this issue in several of our case studies, especially those on Burundi and Morocco.



see eye to eye, it follows that information on aid is invariably coloured by the nature, direction and objectives of particular sources.<sup>39</sup>

Historically speaking, aid, in the formal, systematic sense in which it is most generally understood now,<sup>40</sup> was nurtured by the developmentalist school of thought. From that perspective it was seen as the product of a set of historical factors.<sup>41</sup> Among these factors there was the successful reconstruction of Europe just after World-War II, the implementation of a set of American programmes in selected Latin American countries, the operational style of specialized institutions within the United Nations system, the ascendance of growth theories, and the redefinition of former colonial territories as "latecomers to the development process" (R. Nurske). Together with more directly mercantile and geostrategic considerations such as the maintenance of ties between former colonies and metropolises, they helped to flesh out the concept and to develop it.

In its more recent forms, aid is a phenomenon of the post-independence period. Independence came at a time when international rivalries in food and agricultural trade were emerging. It was this reality, incidentally, that led to food aid programmes run by such institutions as the FAO, and national legislation such as the American PL 480, at a time when it had become prohibitively expensive to maintain the colonial system in its old form, since within it system maintenance costs had outstripped net returns.<sup>42</sup>

Focusing on the recent period, we can organize the evolution of the aid concept, in terms of its content and definition, into three phases.<sup>43</sup> The first covers the 60s. In this phase of economic growth and expansion, aid to Africa came chiefly from public sources, and it replaced inputs that had been similarly available during the colonial period. The system began to change, in our opinion, with the Yaounde agreement of 1965/1967. It changed the status of products from the newly independent States and former colonies. Previously, products from the colonies had enjoyed a

---

39 In addition to examples cited in this book, see also the analysis of aid in B.J. Lecomte, *L'aide par projet: limites et alternatives*, OECD, Paris, 1986 and the report *25 ans de coopération pour le développement*, OECD, Paris, 1985.

40 This includes meeting the need for savings, boosting budgetary income, making up for the shortage or lack of foreign exchange, coping with emergency situations, supporting ongoing programmes through the supply of expert personnel, etc.

41 The substantial amounts of support in various forms given settler planters in colonial times was not labelled aid. See G. Bataille and C. Coquery-Vidrovitch, "Les Débats actuels en histoire de la colonisation," *Revue Tiers Monde*, No. 114, Paris, 1987.

42 See G. Bataille's thesis and the ensuing debate, principally in the above-cited journal, *Tiers Monde*.

43 We do not intend to rehash points already raised in numerous works on this issue. Our aim, instead, is to recapitulate points likely to throw clearer light on changing analytical attitudes to aid, the implementational conditions thereof, and its implications for economic management.

degree of protection, selling at guaranteed levels 15% to 20% above world market prices. That dispensation was now ended.<sup>44</sup> In its place a different arrangement, based on two new approaches, was set up. The first approach involved the adoption of floor prices and the payment of cash compensations if world market prices fell below them. The second involved the promotion of development projects intended to boost yields and improve productivity. This was how aid came to be channelled into financial and technical support for separate projects, many large in scale, with no coherent linkages between them. Funding agencies operating within this perspective were averse to any comprehensive vision as far as development strategy and planning were concerned.<sup>45</sup> There were variant interpretations and approaches to development, but they tended to share a common conceptual imagery featuring a distinct martial flavour. There was talk of "infantry brigades working for development," of "war" on underdevelopment, of "forced marches" towards modernity. In these campaigns the command headquarters were manned by "experts" deployed from or on behalf of Western institutions responsible for cooperation, or international development agencies. Personnel in both cases presented essentially similar profiles. The first type had seen service in the former colonies. The second, usually younger, tended to come from the same countries, but had a record of support for independence struggles. Both types were expatriates.

Clearly, the idea itself of development based on foreign aid gave pride of place to institutionally established expertise. In other words, it made pre-established structures key factors in the development process.<sup>46</sup> In adopting or acquiescing in this approach, the new African States took the first step towards the abdication of their own economic power as public authorities. Under the circumstances, the best the State could do was to administer and manage aid investment. It did not determine allocations. Neither did it decide on priorities. It mattered little whether the programme in question was structured like the World Food Programme or involved the selection of development projects. The recipient State had little clout in the decision-making process, and scant means for pushing through its own variant approaches, except when disputes between rival donors presented loopholes. The implications of this situation become ominously clear when

---

44 P. See Moussa, *Les chances économiques de la communauté franco-africaine*, Armand Colin, Paris, 1957.

45 Cf. *Revue Monde en développement*, No. 53/1986, an issue focused on economic cooperation with developing countries.

46 The structures included agencies serving donor countries as well as international institutions.

we remember the relative weight of foreign resources in the budgets of the newly independent States.<sup>47</sup>

A careful scrutiny of projects slated for investment shows that the majority were follow-ups to projects started before independence. In other words, they had been selected not solely in accordance with the interests of recipient countries, but more because they jelled with the domestic priorities of the former colonial powers. This was the reality in all parts of Africa, and it mattered not at all whether the newly independent country had formerly been a protectorate, an overseas province or an outright colony. Neither did it make any difference whether the colony had been under British, French or other rule.

Interestingly enough, as early as the mid-60s, authors like Nurske and Perroux had focused attention on the fact that the way aid operated, it could provoke imbalances between consumption and investment, and that aid did not automatically guarantee increased savings and investment.

In this phase, agriculture, the donors' pet sector, was dominated by the technical slant on development. Aid was defined as the supply of machinery and instruments for "modernizing" agriculture. This was supposed to happen through the introduction of techniques and resources borrowed from the agricultural systems of Western countries. Attitudes to costs and projected yields were often reckless. And it was routinely assumed that norms originating from developed countries could be transplanted lock, stock and barrel, or with just a few minor "adjustments".<sup>48</sup>

Phase Two started with changes in the rules of the international monetary game, America having gone off the gold standard in 1971. The impact of these changes was heightened by the first petrol crunch in 1973. The fallout was nothing less than an avalanche of external funds. There were piles of cash abroad, and holders of petrodollar reserves were eager to recycle them. The financial world was enjoying more autonomy than it had known lately, so bank loans were liberally available, with no questions asked about the usefulness or even the bankability of projects.

These developments were reinforced by a modest rise in prices for African exports, bringing higher incomes to States and producers. There was thus a relative weakening of donor clout in the selection of projects for funding, as the developed countries were constrained, at least partially, to accommodate the "viewpoints" of competing enterprises and funding agencies on African markets. Normal standards governing project selection

---

47 See the work on aid against development, cited above.

48 It would seem pointless here to detail the various forms of aid (tied or no-strings, technical assistance, food aid, etc.). We think the main issue is to indicate what these various forms have in common in the way of implementational conditions and overall aims.

and design were relaxed. There was a fever to sell goods, to carve out market shares, to place capital. Because the urban population wielded disproportionate influence in the political process, the urban areas got the elephant's share of funds transferred. In the Sahelian region, for instance, average annual aid (channelled through CILSS) rose sevenfold, but the principal beneficiaries were the urban populations. The new aid shortchanged the rural areas and neglected local food production.<sup>49</sup>

Now even though in this phase there was a relative increase in the volume of private loans and transfers, with private transfers in 1980 amounting to 50% of the total as compared with 35% in 1970, access to available funds remained variable. Countries primed to absorb large capital inflows and those possessing better resource endowments, like the Ivory Coast, Gabon, Morocco and Zambia, did rather well. Others stood at a disadvantage, and overall, there was a decrease in favourable bilateral aid and public aid, while export credits increased discernibly (P. Hugon).

These financial changes went along with two developments. First, there was a shift of emphasis to integrated rural development, exemplified by the Lilongwe project in Malawi and the high priority given to integrated regional development projects involving high inputs of personnel, material and financial resources. The second development arose from implementational problems occasioned by the first, as well as from numerous criticisms levelled at the initial approach. One criticism was that it resulted in injudicious resource allocation among sectors, and did not address the needs of the poorest strata.<sup>50</sup> The new strategy emphasized what was termed a "minimal comprehensive approach". This required the design of projects in such a way as to focus on a small number of problems or "constraints" at each stage, their solution paving the way to the next stage in a deliberately sequential approach.<sup>51</sup> Meanwhile, in countries where capital absorption capacity was low, priority went to aid strategies designed to meet basic needs. The approach involved the encouragement of small plantations and farms, along with support for food crop farming.

Because results from the former approach had been so disappointing, decision-makers were eager to shift their focus to small projects *on a human scale*. This was the heyday of the catchphrase "small is beautiful". A large volume of literature was produced at the time stressing the drawbacks of programmes designed and implemented without the involvement of target populations.

---

49 Cf. *L'Observateur de l'OCDE*, No. 153, July-August 1988.

50 The issues involved generated a substantial body of literature, much of which resurfaced subsequently in the Berg Report.

51 See the 1985 OECD Report.

The third phase came in the 1980s. It was marked by an increasingly higher priority for macro-economic and sectorial activities, subsequently complemented by the establishment of coordination and consultation arrangements between donors. The new arrangement put the two international financial institutions, the International Monetary Fund and the World Bank, firmly in the driver's seat. Their control was patent both in the determination of administrative and operational priorities and in the handling of conflict resolution, coordination and supervision assignments. This was the time when linkages between African economies and the world economy were adjusted with no regard for prior national plans or the continent's internal constraints. It is no slander to call this period a muddled time in which the formal economy and State structures in Africa were plunged into crisis. Among outstanding developments of the period, there was the breakdown of balances in the international financial system, and the new system that emerged turned out to be much more independent of material production in its operational modes. Under the new system, the level of reserves and the mode of organization were such as to lend credibility to the assertion that even if a portion of the continent were to disappear outright, the impact on the balance of the overall system would be minor at the very worst.<sup>52</sup>

This phase, in which the salient economic reality was a profound transformation and contraction of world demand, especially that originating from the OECD countries, was marked by four major features. First, financial inflows into Africa dried up. Secondly, primary material prices dropped, reaching their lowest level in 25 years. Thirdly, preference was given to short term financing, to the detriment of long term facilities. Fourthly, the foreign debt swelled. In the period from 1985 to 1987, debt service payments ranged from \$6 million for such tiny countries as Djibouti and the Comoros to between \$1000 million and \$4000 million for such countries as the Ivory Coast and Nigeria. The World Bank indicates that on the average, 59% of debt service charges were owed to private lenders, 27% to bilateral public lenders, and 14% to multilateral public lenders.<sup>53</sup> Again according to World Bank sources, the situation differed from one set of countries to another, depending on whether their debt obligations were predominantly to private institutions (Algeria, Congo, Benin), to bilateral public institutions (Zaire, Togo, Guinea), or to multilateral public institutions (Botswana, Rwanda, Swaziland).

52 This appraisal underscores the exclusion of Africa in particular and the developing countries in general from international financial markets. Such countries obtain access to bank loans only if they first get the approval of international financial institutions.

53 Though these figures refer only to sub-Saharan Africa, the proportions here listed would not change significantly if North Africa were included.

This situation ran parallel to a crisis in national productive systems directly linked with the institutional economy. There was a clear drop in the competitiveness of Africa's export-oriented agricultural systems on international markets.

Regarding aid itself, priority shifted to non-project allocations. In the early 1970s such aid had averaged 30%. From 1982 to 1987 the average rose to 50%. Sectorial activities were also emphasized. This meant, in an intriguingly devious way, a return to an approach pooh-poohed in the 1980s, a more global vision, as opposed to a strict project-based approach. In an assessment of World Bank projects initiated between 1975 and 1984, Yudelman, a former director of the Bank, blamed project failures mainly on inadequate macro-economic policies (price structures, taxation, exchange rates and landholding regulations). Hence the shift of emphasis to a macro-economic approach. The ECA, incidentally, shares this assessment.

We think it necessary to factor in a second consideration. True, economic control is easier on a macro level. Project management can be much more readily influenced through pricing, taxation, exchange rate regulations, etc. The opposite is less clear. But this is the basis on which State control has been subjected to attack, national currencies have been manipulated, trading circuits are getting privatized, and moves are afoot to develop, at least partially, a series of food and agro-industries.<sup>54</sup>

Sectorially, project-oriented aid was supplanted by programme-oriented aid. In each sector, decisions actually made depended on the balance of payments situation and the public budget. Under these circumstances, priority went to operations likely to make the smallest demands on the public finances. In the shake-out, agriculture, both for food and for export, came off rather better than industry.

Two approaches dominated agricultural investment. The first was linked to the need to tackle local food problems. It was decided to draw up and implement food strategies with donors, sometimes brought together at round table conferences, playing the deciding role at every stage, yet leaving overall responsibility entirely in the hands of recipient States. All investments were underpinned by this strategy.

The second approach gave priority to the rehabilitation of export production sectors. The aim was to reestablish lost macro-economic balances and to haul indebted countries back towards solvency. All this was to be achieved within a framework of multiple programmes decided upon and defined according to standard formulae independent of national realities. On the implementational level there was a period of trial and error, but in the

---

54 Admittedly, there were differences between the two institutions. See N. Bourenane's text in the CODESRIA report on hunger and self-sufficiency in Africa, CODESRIA/UNESCO.

1980s it was this second approach that prevailed. Access to soft bank loans, or even to standard credit facilities, still depended on the implementation of a series of measures directly or indirectly defined by World Bank experts.<sup>55</sup> Various States had to come to terms with the implementational exigencies of structural adjustment programmes.<sup>56</sup>

Orthodox programmes aside, in many cases this meant a shift from activities considered unprofitable from a macro-economic point of view, for example because of unfavourable world market conditions. Cotton production was a case in point.<sup>57</sup> It mattered little if such activities could be profitable from a micro-economic sense, especially when existing production systems and the interests of producers were taken into account, as the history of coffee and groundnut production has proved. At any rate, initial results from so-called rehabilitation and rationalization programmes tried out in different places, despite occasional technical breakthroughs such as the successful seed production experiment in Benin, seem to have been disappointing on the whole. There were exceptions, and it would be worthwhile to analyze them.

Structural adjustment programmes are complex affairs. It would be premature at this point to pass definitive judgments on them. So far, commentators have restricted their assessments to general considerations, as in the case of the ECA evaluation of the World Bank report on results of structural adjustment programmes. Most other analyses have not ventured beyond preliminary assessments. Within those limits, some have been quite insightful. Meanwhile, the impact of prices or exchange rates on agriculture, though positive, has remained modest, and agriculture on the whole has suffered from structural adjustment, because of the drop in public expenditure. That drop has resulted in decreased spending on development,

---

55 In some cases, the World Bank was not directly responsible for imposing such operational definitions. It was perfectly possible for an international organization such as the UNDP, or multilateral agencies such as the Islamic bank, or national agencies such as France's Central Fund for Economic Cooperation, to impose identical rules. The French agency cited actually states the linkage bluntly. In other cases, linkages become apparent at the programme definition or implementation stage.

56 We shall not go into this issue here. It is the subject of an ongoing research project at CODESRIA.

57 Measures taken, through persuasion or force, to get some Sahelian countries or Benin to reduce or stop cotton production ended up causing cash flow logjams among producers. This had a negative impact on other food and commercial crops. It also worsened household living conditions, especially in the off season. It should be remembered that cotton cultivation had practically been forced on several States in the 1970s. At that time the State underwrote risks on the changing commodity market as well as expensive extension services. Producers also had to face climatic hazards as well as bearing part of the impact of falling prices. Yet those who financed cotton projects, like paid staff and transporters working for the same projects, were protected from such risks (cf. C. Freud, *Quelle coopération?* Karthala, Paris, 1988).

and allocations for agricultural support services such as research, feeder road construction, small-scale irrigation projects and credit facilities have fallen off.

Coupled with the shrinkage of private investment, all this has led to a reduction of the capacity of local farmers to respond positively to price rise stimuli of any sort. The truth is that the "adjustment process" tends to boil down to "regression management", especially since it seems to impinge most harshly on those earning a living from agriculture, and on urban consumers of basic produce, not civil servants and intermediaries of all stripes.<sup>58</sup>

The way adjustment programmes are now run, they focus primarily on financial balance while growth suffers and debt swells. In this they reflect the new economic world order, which gives the financial system a great deal of autonomy. The enhanced autonomy of the financial system has a negative impact on all policies designed to boost investment through foreign aid. For the financial markets of the world are run according to principles of shrewd placement and speculation. When banks invest, their primary aim is to extract financial profits. This means that old-fashioned investment of the type characteristic of aid programmes in Africa attract little notice. The inevitable result is a drying up of aid and other financial outflows linked to growth patterns of the developed economies. In such a context, aid tends to become an economic sub-process operated by agents far out on the fringes of the really dynamic and profitable sectors of the international economy. It is hardly surprising, then, to see the development of an "aid economy" cut off from the "production economy", concerned mainly with financing budgetary balances, and less and less interested in direct support for investment.<sup>59</sup> One might therefore wonder if the rising enthusiasm for non-governmental organizations is not the reflection of a new form of the division of economic, social and political labour. Within such a framework, the functional role of non-governmental organizations would be to assume responsibility for local business. This move would be justified from many points of view, including the fact that NGOs are cheap to run, that they are not particularly demanding, that they promote only acceptable programmes, and that on the surface the strings attaching them to their financial backers are not too visible. In sum, non-governmental organizations would be expected to take over from the "disengaged" State as organizers and monitors overseeing the local population. The State, for its part, would concentrate essentially on macro- and middle-level economic and social management, where the bulk of foreign aid would be channelled in the form of technical and financial "assistance".

---

58 G. Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique*, Karthala, 1988.

59 Cf. J.J. Gabas, *Futuribles*, December 1989.



This would streamline aid management by reducing the chaos and redundancy occasioned in many instances by multiple channels and a plethora of organizations, from Cooperation Ministries through Development Agencies and Banks to a slew of Funds, etc. This is probably why certain aid and project evaluation services were abolished just years after they were set up (as in France), why some government agencies responsible for Third World development were restructured through partial personnel overhauls (as in the case of the IDRC), and why it has become fashionable to reinforce non-governmental organizations, though their efficiency track record is sometimes mediocre, and they have tended to clash with increasingly shaky States.<sup>60</sup>

In the 1980s, there was a very clear slowdown in the rate of private lending, while interest rates rose.<sup>61</sup> Simultaneously, there was a relative stagnation in public development aid from the OECD countries, with inflows failing to make up for decreases in private lending. Aid from the OPEC countries also decreased. In the process, grants rose higher than loans, and soft conditions became more frequent, mainly in the wake of structural adjustment programmes. Access to aid, including bilateral aid, was increasingly linked to implementational prerequisites set by international financial institutions for economic programmes at general, sectorial or branch levels.

Previously, several States, some working in concert within frameworks such as the Lagos Plan, had stated their intention to work for self-sufficiency in food resources. That aim was now superseded by the aim of food security. In terms of priorities, the two concepts were not entirely coterminous. In selecting crop planting and other activities, the idea of food security, unlike that of self-sufficiency in food, is primarily based on calculations of comparative advantage offered by foreign markets.<sup>62</sup>

In the late 1980s, partly in response to criticisms according to which previous food strategies had been excessively concerned with cash crops and food aid, instead of focusing on producer incomes and nutrition, there was a shift in strategic focus. Priorities were accordingly revised. Top priority was

---

60 See Tendler Turning's report, *Turning Private Voluntary Organizations Into Development Agencies*, USAID, 1982, as well as C. Freud, *op. cit.*

61 Foreign private financing in Africa, unlike that going to Asia or Latin America, took the form not of capital shares but of loans. In effect, Africa's foreign partners adopted the attitude of suppliers, not of investors.

62 In discussion of this topic, frequent references are made to the Asian situation. This is interesting. The explicit objective seems to be to make African products compete with Asian produce for market shares. The following quote from the OECD Report could not be clearer: "It becomes increasingly clear that if Africa is really to offer credible competition to Asia on the world market, it has to improve its production cost/efficiency ratio."

now given to increased agricultural production, not to self-sufficiency in the production of traditional staples. The notion was that if only agricultural incomes were raised, "peasants would themselves cultivate the most lucrative crops." J.W. Mellor argued this proposition forcefully, and nowadays it has practically become conventional wisdom.<sup>63</sup>

The problem is that as it stands, the proposition is inadmissible, even if the aim is to encourage the development of a dynamic, technology-intensive agricultural sector designed to achieve a steady balance in food and agricultural production through the use of imported inputs. The fact is that there are many obstacles blocking the path to such an objective, and there is no easy way through or around them. The first obstacle is the opening up of foreign markets and the abolition of all subsidies in other agricultural systems. The second is the fact that success would depend on high levels of technological and economic know-how, coupled with levels of professional and organizational expertise at least on a par with those of the developed countries. The third is that it would necessary to have a capacity to forecast changes in international demand, and to adjust thereto. In sum, the option envisaged cannot lead to the desired results unless an agricultural system could be developed on the fly so superbly dynamic that its "planting patterns are permanently synchronized with perpetually changing markets, costs and prices."

Now we all know that farmers in the developed countries, despite all the technical expertise they have at their fingertips, the backlog of know-how they have accumulated over time, and the support they still receive, have not been able to achieve any such agricultural wonder. Proof of their fallibility is the frequency of bankruptcies among them, the high rate of indebtedness, and the regular revolts that liven up the farmscape of the developed world. How on earth, then, can Africa's poverty-stricken farmers, abandoned to their own devices out there "in the bush," succeed where their richly endowed counterparts have failed?

There are two further considerations. First, this type of income boost might end up directly increasing food costs and the cost of imported inputs at rates higher than those of new income generation. The upshot would be a triple problem: price hikes would worsen inflation; dwindling purchasing power would lead to mounting social unrest, and the State would grow increasingly hungrier for foreign exchange. That, in fact, is exactly what happened in Algeria. Secondly, it has been observed that in those countries where agricultural production increased at top rates, cereal purchases also

---

63 J.W. Mellor, *Accelerating Food Production Growth in Sub-Saharan Africa*, University Press/IFPRI, 1987. See also the 1986 OECD Report.

intensified.<sup>64</sup> This means that increased overall agricultural production did not save them from having to import strategic produce, defined to include products so categorized by the World Bank.<sup>65</sup>

Aid to Africa stretches over the entire spectrum known elsewhere in the world. But our focus in this work is primarily on public development aid in its various forms, from programme aid through emergency aid to food aid and project-oriented aid, etc. The studies below are aimed at analyzing the aid process, at clarifying its mechanisms and gauging its effects.

In their deliberations, researchers concentrated on three sets of key questions: first, does aid, in its multiple forms, determine or influence economic policies and programmes, strategic guidelines and options? To what extent is bilateral or multilateral aid integrated into the design and implementation of such programmes? To what extent does it condition the design and implementation process? Are conditions identical from country to country, or different? What role has aid played in worsening the food and agricultural crisis?

What has been the impact, in practical terms, of aid? Do the different forms of aid fit into a coherent pattern, or are they at loggerheads with each other? For example, do such variants as food aid and emergency aid inhibit the development of production and stunt the productive capacities of beneficiaries in situations where project-oriented aid programmes are geared to the establishment of agricultural systems in recipient countries? Do certain types of aid contribute to the loss of status of other work or farm activities, especially those outside the project or extension framework? Does project-oriented aid follow the same implementational approach in every country? What impact does it have on the integration of agriculture into the cash nexus, and what role does it play in the weakening of beneficiaries and "outsiders"?

What are the donors' strategies? In the field, do they work together, compete with each other, or work out a division of labour and agricultural turf within a country or region, bearing in mind background considerations such as colonial historical considerations? What parameters determine how much aid, what type of aid, etc. is to be allocated?

Ekong, in his contribution, highlights a range of factors, including the management style and results of programmes started by the World Bank, or implemented in direct collaboration with that institution. In such cases the World Bank covers 30% to 50% of project costs. Ekong points out that

---

64 Cf. the 1986 OECD Report.

65 The argument advanced, among others, by World Bank and OECD experts, according to which the implementation of a structural adjustment programme is a prerequisite for the agricultural revolution, seems rather farfetched in the light of these reasons.

within the narrow frame of pilot projects, overall results are quite good, with appreciable increases in yields. When the framework expands to cover large-scale objectives such as the drive toward self-sufficiency in the production of selected export cereals, failure is the invariable outcome.

For one thing, the World Bank imposes an interesting set of conditions. It demands that inputs be purchased abroad (a question of prices), and that foreign experts be hired. This drives costs sky-high. The author notes that on this basis, projects identical in design and methodology have been implemented in such vastly different countries as Malawi and Nigeria.

The World Bank might not seem to have learned much from experience in this domain, but it manages to show some sensitivity to resource patterns in individual countries. In Nigeria, for instance, it does not impose self-financing as a condition for project implementation. In other countries, projects have to be designed to yield sufficient returns to pay off startup loans, principally through sales of resulting crops and related produce. In Nigeria, the World Bank tacitly assumes the possibility of recoupment from petroleum income.

Khrouz, in his study on Morocco, shows that in that country, aid to agriculture has achieved set objectives: intensification of farm practices and integration into the market structure. One section focuses on the analysis of an irrigation development project that successfully attained its objectives. However, that success, on closer scrutiny, turns out to be somewhat limited, because it raises several queries. First, it has driven producers, especially small-scale producers, deep into debt. Secondly, this kind of project causes numerous imbalances, notably by shifting priorities heavily towards export crops, apart from the habitual preference of such funding sources as the European Economic Community for unprocessed farm produce. Given ongoing changes in the world market, the emergence of economic blocs and the preferential treatment accorded closer partners such as Spain and Portugal within the enlarged EEC context, the eventual result of such an approach is the economic asphyxiation of local agricultural producers and the devastation of the agricultural system. Structural adjustment programmes have done nothing to help. On the contrary, they have resulted in a relative drop in new investment, and helped stall the investment process as a whole.

The study makes it plain that aid enhanced the integration into the market system of producers in irrigated zones. In fact, they received the lion's share, and obtained improved access to financial markets, thanks to the National Agricultural Credit Fund. But it also produced quite a few unintended negative consequences. In the long run, such slips have compromised macro-and micro-economic achievements. For aid has tended to worsen existing social differences by facilitating land sales and the concentration of landholdings. Furthermore, State subsidies have gone predominantly to selected privileged sectors. The private industrial sector,

for instance, has benefited appreciably, along with producers working on irrigated farms in general. The distribution of consumer subsidies for such commodities as sugar has also been lopsided, benefiting the relatively wealthy far more than the poorest.

Aid, in short, has pushed the vast majority of producers, those in the non-irrigated rural areas, to the fringes of the economic and social system. Worse, it has been part of the mechanism for draining resources away from the poorest strata towards the better-off. In those regions where aid projects have been markedly successful, one of their consequences has been to increase the family workload shouldered by small producers far beyond the compensatory value of new benefits. Work on farm sites is now organized according to rigid time schedules, disturbing traditional social life. Earnings are tight because of high debt payment cuts. There is little security in the production process because a large part of production, if not most of it, is intended for external markets that are growing increasingly inaccessible on account of export quotas, productivity levels, expensive imported equipment, etc. Seen from a historical viewpoint, aid facilitated or even compelled the Moroccan State's concentration on export crops in the 1960s, the 70s and even the 80s.

At that time this was the easy way out. Cash was available, markets were lucrative. In the long term, however, the option was not economically, politically or socially viable, ending as it did with structural adjustment programmes and all their attendant exigencies in public resource and aid management. In the early 1980s, the State started a programme to help non-irrigated zones. But then State resources dried up, and the aid package was focused elsewhere. So the desired objectives of higher living standards and incomes and lower food import bills for the country remained a remote dream.

Benin offers a clear example of a country with a national agricultural system that became dependent on aid. With help from the World Bank and the EDF, Benin opted to replace oil palm, itself previously developed with foreign aid, with cotton. As Dissou's contribution shows, Benin had a rough time trying to raise money for food self-sufficiency programmes, but got a smooth ride when it sought funds to grow cotton. On the basis of an analysis of the way national plans were designed and implemented, Dissou concludes that aid played a predominant role in the design, production and implementation of these plans. From this point of view, even when aid seemed, at first glance, to come with no strings attached, the strings were surely there, in the form of the mechanisms described. Aid operated as a lever for shifting economic programmes and agricultural policies in such a way as to integrate the interests of donors, sometimes actually making them paramount.

Conscious of this reality, various States have tried to exploit differences between different aid sources, which operate to a great extent on the basis of geostrategic considerations. In the past this kind of double dealing might have been modestly successful, especially when recipients could count on aid from the Soviet Union, other African countries and Islamic donors. That situation has changed. Over the last several years the donor countries have got their heads together, and it has become clearly difficult for recipients to find exploitable cracks in their common front. Dependency situations have worsened, and the potential for the internationalization of national production systems and the aggravation of existing imbalances have both been heightened.

The Benin case is instructive. Within the framework of a programme to encourage food crop farming, the World Bank initiated research work on adapted strains of maize, a staple in this country, and their production. Today Benin's maize production and processing capacities are far ahead of national demand. But consumers here find the new maize hard to grind, and people complain it tastes weird. The country is thus stuck with aid that does nothing to end the shortfalls that made it necessary in the first place, but actually worsens old imbalances and makes an already tottering State even shakier.

There is another noteworthy aspect: the encouragement of cotton growing in several African countries at the same time. A close look at structural linkages in some countries reveals that aid programmes ended up helping to finance enterprises and companies in donor countries just as much as local producers, and sometimes more. To get a clear idea of the way the process worked, all one has to do is to examine the structure of capital inputs in local enterprises, the type of aid operation involved, the kind of personnel used, etc.<sup>66</sup> Some assessments indicate that over 60% of aid funds on the average get piped back directly or indirectly into the economies of donor countries, and that it is not only bilateral aid that operates this way. Multilateral institutions like the World Bank work the same way. For instance, World Bank disbursements paid out to French firms exceed French contributions to that institution:

*World Bank disbursements to French enterprises since the Bank's foundation total \$2.596 million, a sum well above total French contributions, which amount to \$1.674 million. The return on French contributions, in effect, is 150%.*

---

66 A good example is the former CFDT, which in Mali became the CMDT. 50% of the new company was still owned by the CFDT, and the staff roster was predominantly expatriate.

This observation comes from a former agent of the French cooperation establishment.<sup>67</sup> At the very least, it indicates some degree of consultation between donors.

The concluding insight is that the funding and operational modalities of aid tend to ensure its perpetuation. The impact of aid on debt servicing is especially instrumental in this process. For once opted for, foreign aid becomes an ineluctable, self-perpetuating process.

Dansokho, in his study on Senegal, analyzes linkages between aid and successive national policies implemented by the State. Pinpointing nodal connections, he shows how it is precisely those options of the State that have the prior approval of funding agencies that attract foreign funds. And this has been a constant fact of life ever since Senegal became independent.

Dansokho sheds light on bonds between institutions such as France's Central Fund for Economic Cooperation and the World Bank. Access to credit from the French Fund is largely conditional upon the recipient country's conformity to management norms laid down by the World Bank. However, the French Fund is more finely attuned to local socio-political realities. It is thus able to soften the rougher edges of structural adjustment measures imposed by the World Bank. One needs no radar to figure out the geostrategic reasons for such flexibility.

Equally interesting is an examination of local-level sub-allocations made out of awards from the Fund. The example given here shows that half the first installment of the third credit allocation intended to help the adjustment process was used to pay off arrears owed by French companies operating in Senegal. Over 20% went to cover emoluments for French technical aid staff. A study of USAID allocations reveals the same focus on support for structural adjustment.

Agriculture gets a great deal of attention in such programmes. Yet issues of income distribution and the impact on the poorest strata of the rural population are hardly ever addressed. Taken in addition to observations on food aid, which is also supposed to benefit the poor, these remarks lay bare the limitations of the aid process. Dansokho proves, for one thing, that food aid worsens the recipient country's trade balance. This is because recipient countries, obliged to use shipping companies based in donor countries, have to pay freight charges, etc.

Aredo's contribution on Ethiopia underlines the importance of geopolitical considerations in aid allocation. The Ethiopian instance is well taken. When that country shifted its allegiance to the USSR, aid contributions from the USA dropped from 35% in the late 1960s to 6% by

---

67 Claud Freud, *op. cit.*

the mid-80s. Simultaneously, contributions from countries in the planned-economy bloc rose from 4% to 26%. These shifts were hefty, especially since 37% of investments were directly linked to external aid. There was a second interesting factor that laid bare the limitations of all State activities. It had to do with internal administrative organization. Internal structures responsible for administering and managing aid programmes within the Ministry of Agriculture were reorganized to fit into the national economic policy framework. The result was a drop in aid volume. Aredo describes various attempts by aid donors to influence the country's villagization policy. He says there were constant clashes in viewpoint between State policy and approaches favoured by donors. The State favoured large State farms and enterprises, for instance, along with administrative management methods, while donors supported small farm operations and wanted to leave management to market forces.

Taking general stock of these analytical contributions, it would seem patently wrong-headed to go along with still orthodox interpretations of the aid process according to which aid is a neutral, instrumental phenomenon, a positive contribution made by donor countries to the development of recipient countries. On the other hand, it would be simple-minded to see in aid nothing but a tool for aggravating dependence and frustrating development. A much less controversial conclusion, it appears, is that aid is an inexorable and coercive reality necessary for the self-perpetuation of recipient States.

It might be worth pointing out that the aid process, at its inception, merely extended into post-colonial times the support accorded by the former colonial powers to selected sectors in their colonies. In those days the main purpose was to help certain metropolitan enterprises and businesses that drew direct sustenance from such support. In time, aid became a permanent fixture in the established system for generating external savings. Now in the recipient countries, aid is increasingly becoming practically the only source of financing for various sectors. With the draconian impositions entailed by structural adjustment programmes, especially in the agricultural sector, the trend seems likely to persist.

In sum, then, aid seems like a structural datum that will be hard to jettison, unless the societies concerned are ready to challenge national income distribution and allocation patterns in fundamental ways. In the real world today such an option seems out of the question, given the nature of aspirations in recipient countries and the exigencies of donors. Aid cuts would devastate those sectors which have benefited from the process, and donor institutions would suffer equally.

As we conclude this analysis, it seems clear enough that from many viewpoints, in almost all African countries, aid has played a decisive role in the past, continues to play a pivotal role in the present, and is set to be



crucially important in the future. Historically, aid has been instrumental in preparing the ground for the maintenance and modernization of colonial dependency relationships, by helping to bring the newly independent States to heel. Through its implementational and management mechanisms it has in practical terms forced Africa's State authorities to look outward in their search for maximum resources. In the process it has also helped these same authorities to push numerous social groups to the powerless fringes of society. The devastation has been most pronounced in the rural areas.

What happened was that African States increasingly realized that their stability depended less on any effort to develop viable economic policies in agriculture and other sectors based on the serious mobilization of local resources, than on their ability to attract and distribute aid. Africa's State authorities have therefore by and large sidestepped the need to take local resources into serious account and under serious control as the decisive factor in development an option that would have entailed a clear social commitment and the working out of a broad-based social contract.

Aid has thus contributed to the diffusion of a wide range of development-oriented theories. At the same time, it has facilitated the intensification of agriculture, along with the integration of larger numbers of producers and greater sections of rural society into the local and international market economy. Development programmes, aid-supported projects, technical assistance programmes etc. have all made significant contributions to this process through their support for technological models and operational modes. Often, they have done this while marginalizing local know-how and ignoring local needs. One result is that aid has catalyzed the emergence of a great variety of tastes and wants, some quite senseless, at a time when resources are relatively scarce.

Aid was also a key instrument in boosting State power, though lately it has been just as instrumental in cutting it down to size. In any case, Africa's States today are to a great extent dependent on aid for their operational resources. In that sense, aid has functioned in much more complex roles than simply as a lubricant for the gears of power relationships in a context of historical changes on local, national and international levels. It helped to make recipient populations beholden to the State.<sup>68</sup> It worked just as effectively to make African States in turn beholden to the donors. Sometimes the string of obligations gets pulled so tight that African States intent on short term survival actually find themselves implementing measures dooming their longer-range survival prospects. The measures referred to include the structural-adjustment-imposed deregulation of farm prices and the withdrawal of subsidies.

68 This conclusion appears in OECD documents, especially the 1985 Report.

These mechanisms have enabled the aid process to stunt some social forces while favouring the growth of others. The interesting fact is that the social groups thus boosted are seldom the ostensible target populations officially designated. The paradox holds as much for one-off food and emergency aid programmes as for longer-term projects and programmes or structural adjustment operations. As long as those involved continue to deny that the problems facing them are not simple and circumstantial but complex and structural, and that key roles should belong rightly to local actors, disappointing discrepancies between forecasts and actual achievements will keep occurring. Those who choose to forget that farming and other activities are seldom self-contained but usually integral parts of a larger system of self-reproduction, with its own purposes, giving each actor and activity a definite role and function, are doomed to be perpetually jolted by the actual results of aid dispensed and activities conducted on the local level.<sup>69</sup> Furthermore, those who argue that local populations are apathetic, positively neutral, or unthinking conformists to whatever programme imperatives happen to be in force, forget that local people have their own strategies, and that within the framework of such strategies they may regard aid as an available resource, to be used more or less extensively according to changing circumstances in different historical periods.

In all likelihood, the aid process will be reinforced in the years ahead. In this era of structural adjustment programmes, when command economies have disappeared as significant models for economic and social programmes, structural adjustment programmes cannot be depended on to facilitate any real economic recovery. Neither can they, on their own, reverse the trend towards capital and resource flight from the poorer countries. Current changes in the world are happening in a context where mass media are increasingly integrated and unified. All indications are that aid, liberally understood, will inevitably get reinforced. The reason is that aid will be the logical response to the marginalization and abandonment of excessively dependent economies. Aid will provide a minimal lifeline for farmers and agro-industrial sectors doomed to regress. They will slide backwards because their produce is less and less decisively competitive within the consumer models of the OECD countries. Furthermore, they have to sell them on international markets getting increasingly liberalized. African farmers, battered by the absence of real support systems, having nothing like the research support and subsidies available to their counterparts in the developed countries, etc., will be lining up for increasing quantities of aid.

---

69 Local realities do not automatically bear out orthodox analytical interpretations, often based on conventional classifications and categories drawn from different societies and historical periods.

Situated in context, aid stands revealed as the price of international stability. The issue of stability is crucial to the new economic blocs, threatened as they are by the potential rise of rapidly rising populations seeking survival first, then better living standards. This is probably why OECD aid allocations follow a duplex priority. One horn of the dilemma is tackled with aid to programmes for the reduction of population growth. The other horn involves the alleviation of hardships caused by structural adjustment programmes.

Still, if aid continues to be administered in its present form, future results are all too likely to be just as disappointing the past record. That is because of a continuing failure to face squarely the need to determine which social forces will benefit from aid, and which will bear its burdens. A connected reason is the failure to work out coherent local strategies for ending the crisis. Here and there, piecemeal strategies have been tried out as State authority collapses and the legitimacy of State power comes under increasing challenge. Self-reliant work programmes are on the rise as people experiment with strategies for generating resources, local and international. Obviously, such expedients are inadequate.

Non-governmental organizations have mushroomed into prominence of late. But their presence has done little to solve past problems bedeviling aid management. And they have not adequately handled the organization and advancement of local social forces. The aid agencies, especially those involved in agriculture, are sometimes unaware that the local population is now predominantly young, and non-governmental agencies could play a more useful role in addressing this reality.

Nothing, then, in the light of the foregoing analysis, supports the supposition that the aid economy will eventually disappear. Quite the contrary: all pointers indicate that aid will get reinforced, not in financial terms, perhaps, but certainly in terms of mechanisms of economic, social, political and cultural reproduction. Aid will reinforce its hold through the management patterns it imposes, through its priorities in such fields as education, through the social differentiations it creates, etc.

In other words, aid is likely to remain a permanent aspect of international economic development. It will be particularly influential within the GATT framework and on world markets, where its coverage is set to stretch beyond primary materials. It will remain a central design aspect of international cooperation, national economic policies and sectorial policy initiatives. And it will remain a fact of life in Africa, especially in the rural areas, as the continent moves into the future.

---

\* Laboratoire Espaces et Sociétés dans les pays du Maghreb, BNEDER, Bouchaoui-Cherega (W. De Tripaza), Algeria