

# L'Aide et les priorités internes des politiques agricoles nationales et sa place dans le secteur agricole: Le cas du Bénin

Machioudi Dissou\*

---

**Abstract:** *Benin enjoyed food self-sufficiency in the 1970s as a result of its policy emphasis on food production. In the 80s however donor agencies induced a significant readjustment of priorities in agricultural production as evidenced by a growing concentration on industrial crops such as cotton. The experience in Benin underscores the fact that international aid is a tool to redirect or adjust agricultural policies to donor interests. Throughout the 80s Benin received aid from the World Bank, the EEC and the United Nations. In addition, three types of bilateral aid were received from a large number of Western countries including Japan, Eastern Block countries and Africa. It is interesting to note that aid from African countries namely Nigeria, Libya and Algeria was double that from the socialist countries and equivalent with that from multinational agencies. Of this a significant portion was tied-aid whereby the recipient country has to buy equipment and related services from the donor country. For example, the three biggest bilateral donors to Benin's agricultural sector, West Germany 39%, France 62% and USA 77% of the total aid was earmarked as tied-aid. Contrary to the conception of cooperation between two partners, aid sustains inegalitarian relations in which the weight of the recipient is minimal even in situations where there is a strong political will to avoid the hardships and dependence that aid engenders.*

---

## Introduction

Depuis les indépendances, l'assistance que reçoivent de l'extérieur les pays africains est communément désignée sous l'appellation d'aide. Celle-ci est multiforme (multilatérale, bilatérale, publique, privée). L'agriculture est l'un des secteurs qui reçoit une des parts les plus importantes de l'aide étrangère en raison de son rôle stratégique dans le développement économique et social et dans la satisfaction des besoins fondamentaux des populations.

La République populaire du Bénin est un Etat côtier de l'Afrique de l'Ouest. Avec une superficie de 112 622 km<sup>2</sup>, sa population est passée de 2.360.000 habitants en 1961 à 3.331.210 habitants en 1979, soit un taux de croissance annuel de 2,4%, et actuellement une densité moyenne de 29 habitants au km<sup>2</sup>; 73,5% de la population active du pays est occupée dans le secteur agricole.

Au cours de la période 1971-1981, la contribution du secteur agricole à la formation du PIB est de 37% alors qu'elle atteignait 48% au début des années 1960. Cette baisse relative du PIB agricole est corroborée par une régression vertigineuse de la production agricole dont les effets ont lourdement pesé sur le balance commerciale. En effet, l'apport du secteur agricole dans les produits exportés est passé de 93% en 1961 à 13% en 1978 (en valeur). Entre 1971 et 1975, le taux de croissance annuel moyen du PIB est de 3% environ. Il a marqué une relative stagnation à partir de 1976. Dès 1981, il est descendu à 1,8%.

L'aide publique extérieure a toujours été largement sollicitée pour le financement des investissements des différents plans, depuis l'accession du Bénin à l'indépendance. Ainsi, le premier plan intermédiaire 1960-1962 avait prévu un investissement global évalué à 11,6 milliards de francs à financer presque exclusivement par l'aide extérieure.

Nonobstant le recours permanent à l'aide extérieure publique pour le financement du secteur du développement rural depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours, les priorités internes des politiques agricoles du Bénin ont subi des orientations diverses.

L'agriculture béninoise reste dans l'ensemble paysanne. En effet, les techniques culturales se sont peu améliorées et les activités agricoles font généralement appel à une main-d'oeuvre abondante, non qualifiée, peu performante et surtout d'origine familiale. Bien qu'elle s'intègre de plus en plus dans l'économie de marché, cette agriculture conserve encore un caractère de subsistance relativement marqué.

L'Etat a toujours joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques agricoles. Pendant la période coloniale (1894-1960), la politique agricole de la France (puissance coloniale de l'ex-Dahomey), était fondée sur la promotion des cultures qui fournissaient les matières premières aux industries de la métropole. Il s'agissait notamment des cultures de plantation telles que le café et le palmier à huile.

En 1959, à la veille de l'indépendance, les produits du palmier à huile représentaient 75% en valeur des exportations et 80% en tonnage. Au cours des premières années de la première décennie de l'indépendance, la même tendance a été maintenue en matière de politique agricole, dans le cadre des projets de développement intégré, avec le palmier à huile comme "culture locomotive".

Dans la deuxième moitié des années 1960, sous le couvert de la diversification des cultures imposée par les sources extérieures de financement (FED-BIRD), la culture cotonnière prit la place de celle du palmier à huile dans les programmes agricoles. Le coton s'est implanté dans le nord et le centre du Bénin, zone de savane non concernée par la promotion du palmier à huile. La culture arachidière a également pris un grand essor à partir de la même époque. La production d'arachide et du

coton est passée respectivement de 22.100 tonnes et 2.300 tonnes en 1961 à 47.400 tonnes et 49.000 tonnes en 1972, soit en moyenne 18.541 tonnes par an pour l'arachide et 36.588 tonnes par an pour le coton. Dans la même période, la production de l'huile de palme amorçait une chute vertigineuse et passait de 61.274 tonnes en 1960 à 13.492 tonnes en 1971, soit une baisse de près de 22% en 11 ans.

Avec le déclenchement du mouvement révolutionnaire du 26 octobre 1972, une nouvelle politique agricole fut mise en place. Celle-ci mit l'accent sur l'auto-suffisance alimentaire. La priorité fut accordée aux cultures vivrières au détriment des cultures d'exportation. Des difficultés aggravées par la sécheresse ont mis en évidence les faiblesses de cette nouvelle orientation, à travers la pénurie de matières premières dont souffrent les infrastructures de production agro-industrielles installées dans le pays. Au début des années 1980, la Banque Mondiale redonna un nouveau souffle à la culture cotonnière, en finançant pour la deuxième fois consécutive le projet de Borgou (Nord-Est du Bénin) et en accordant un autre prêt important pour la réalisation d'un projet à base de culture cotonnière dans le Zou (Centre du pays).

#### **Les priorités internes des politiques agricoles à travers les plans de développement économique et social du Bénin**

Quatre plans de développement économique et social ont vu le jour au cours de la période 1960-1972. Leur conception et leur élaboration ont été confiées à des planificateurs de l'assistance technique française. De même, la réalisation de leurs objectifs, notamment de ceux de l'ancienne métropole, la France. L'orientation fondamentale de la politique agricole des quatre plans était axée sur la constitution de bases matérielles indispensables au développement du secteur primaire, considéré comme la principale source d'accumulation du capital dans le pays. Accroître le revenu agricole par unité de travail, réduire le chômage dû à la migration des jeunes travailleurs de la campagne vers la ville, assurer la couverture des besoins alimentaires pour toute la population, augmenter les exportations pour réduire le déficit de la balance des paiements, tels étaient les principaux objectifs recherchés.

Ils s'inscrivaient dans un programme à long terme qui visait ce que l'on avait appelé alors "la modernisation de l'agriculture dahoméenne".

Des voies et des moyens ont été définis pour exécuter ce programme, en particulier, l'amélioration des instruments aratoires, l'introduction progressive de la culture attelée, l'adoption des engrais, la lutte phytosanitaire, la vulgarisation de nouvelles méthodes culturales, etc. Cette politique agricole, essentiellement élaborée à partir de considérations agro-techniques, ne comportait aucun élément de motivation des paysans, notamment en matière de politique de prix (les prix d'achat étaient maintenus constants). Cela ne pouvait qu'engendrer des difficultés sur le terrain et ne pouvait qu'induire un échec.

Durant toute la période considérée, la réalisation des plans dépendait pour l'essentiel d'un recours au financement extérieur. L'exemple du plan 66-70 est de ce point de vue significatif.

**Table 1 - Prévisions financières pour la réalisation des objectifs du secteur rural du plan quinquennal 1966-1970.**

Nature des Fonds Sources des fonds	Fonds Publics Montants en millions FCFA	%	Fonds Privés Montants en millions FCFA	%	Total en millions FCFA	%
Externes (Aide)	20.500	82	3.800	36,6	24.300	68,6
Externes	4.500	18	6.600	63,5	11.100	31,4
Totaux	25.000	100	10.000	100	35.400	100

Source: Données élaborées à l'aide des informations du Plan Quinquennal 1966-1970.

L'aide extérieure qui représentait 68,6% des investissements prévus devait être fournie essentiellement par la France et les pays de la CEE qui a eux-seuls totalisaient plus de 50% de la participation de l'aide publique (le secteur rural était appelé à absorber 34% des investissements du Plan).

Cette situation de dépendance largement favorisée par le désordre politique (entretenu en permanence dans le pays), et le marasme économique qui y sévissait a eu des incidences diverses sur la politique agricole au Bénin au cours de la première décennie de l'indépendance, comme en témoigne l'exemple du Plan Palmier à Huile de l'ex-Dahomey.

Selon la nouvelle orientation politique marxiste du pays, il faut désormais s'appuyer avant tout sur les ressources internes pour promouvoir un développement auto-centré et auto-entretenu. Cependant, il est possible de recourir à l'aide extérieure quelle que soit sa provenance, à condition que celle-ci intervienne dans le respect de l'indépendance et de la souveraineté nationales.

En matière agricole, il est affirmé:

*La priorité doit être donnée aux cultures vivrières afin d'assurer l'indépendance alimentaire de nos masses laborieuses, d'assurer l'approvisionnement de nos unités industrielles de transformation et d'approvisionner les pays voisins en produits vivriers. En outre, les cultures industrielles doivent être développées en vue de l'approvisionnement de l'industrie locale et de l'exportation du surplus pour acquérir des devises.*

### L'aide bilatérale

Diverses contraintes liées à la disponibilité de données chiffrées nous conduisent à concentrer nos analyses uniquement sur la dernière décennie (1976-1985) période pour laquelle nous disposons de plus d'informations.

L'analyse des données globales sur les aides reçues par le Bénin, montre que malgré les changements intervenus au plan politique, plus de la moitié des concours extérieurs est le fait des pays occidentaux, principalement dans un cadre bilatéral, et dans une moindre mesure dans un cadre multilatéral. Il est également intéressant de noter le poids de l'aide africaine. Celle-ci représente plus du double de l'apport des pays socialistes et est équivalente aux contributions des agences des Nations-Unies.

**Tableau 2 : Aides multilatérales et bilatérales au secteur rural béninois au cours de la décennie 1976-1985.**

Formes d'aides et sources	Montant en milliers de US\$	Pourcentages par rapport aux montants Totaux des aides
<b>A - Aides bilatérales</b>		
Pays occidentaux	81.147,221	47,18 %
Pays socialistes	14.902,007	7,76 %
Pays africains	51.424,057	16,37 %
<b>B - Aides multilatérales</b>		
Agences du groupe des Nations-Unies	30.835,172	16,07 %
FED (CEE)	23.646,688	12,32 %
S/Total	54.481,860	28,39 %
Total général	191.955,215	100 %

Source : Enquêtes effectuées par l'auteur.

L'évolution de l'aide accordée au secteur rural par certains pays occidentaux se présente comme suit:

#### **La France**

Dans le cadre de la réalisation des objectifs du Plan de développement économique et social de 1966-1970, la France avait octroyé au Bénin une aide de 5,5 milliards de francs CFA sous forme de subventions, soit 21,25% des investissements publics prévus par le dit plan. De 1970 à 1981, l'aide française s'élève à 37,37 milliards de francs CFA, y compris les fonds versés par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE).

Le concours financier de la CCCE intervient sous forme de prêts remboursables. Cette institution joue le rôle d'une banque française à compétence géographique générale. En raison des conditions de ses prestations de service, son intervention est presque inexistante dans le secteur rural béninois.

**Tableau 3 : Aides au secteur rural (de 1976 à 1985) par la France montant en milliers de US\$  
(1 US\$ - 400 FCFA)**

Secteur/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale			337,5	515	117,5	159	5681,5	1314,375	1316,875	837,5	10.279,25
Production animale								62,5			62,5
Infrastructures agro-alimentaires			112,5				250			9375	9737,5
Infrastructures de communication											
Hydraulique pastorale et humaine							3187,5		3125		6312,5
Infrastructures de conservation et d'exploitation											
Aide alimentaire et humanitaire											
Assistance technique			450	790	117,5	471,5	9119	1483,375	4441,875	10212,5	27085,75
Total/Année			450	790	117,5	471,5	9119	1483,375	4441,875	10212,5	27085,75

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD, Cotonou, Bénin.

Le Fonds d'aide et de coopération (FAC) qui a pris le relais du FIDES d'avant l'indépendance est demeuré le principal instrument de la coopération de la France avec les pays africains. Il a financé au Bénin des opérations multiples, généralement sous forme de subventions, notamment en crédits d'équipement (financement des plantations de palmiers à huile sélectionnées, d'équipement, de transformation de produits agricoles: huileries, maïserie) et très rarement en crédit de fonctionnement, sous forme d'assistance technique en personnel d'encadrement en milieu rural.

Au cours de la décennie 1976-1985, près de 38% de l'aide au secteur rural accordée par la France ont été utilisés pour la production végétale, et plus particulièrement pour la promotion des cultures d'exportation, comme le coton et le palmier à huile. Le financement des infrastructures agro-industrielles (36%) vient en deuxième position. L'aide pour l'équipement hydraulique, pastorale et humaine (23%) occupe la troisième place. Quant à l'aide liée (celle consacrée essentiellement à l'acquisition d'équipements, de biens et services fournis par le pays pourvoyeur d'aide), elle représente 61,80% de l'aide globale que la France a accordée au Bénin.

#### *La République Fédérale d'Allemagne*

La République Fédérale d'Allemagne (RFA) est l'un des pays capitalistes dont l'aide se fait exclusivement sous forme de dons destinés au financement des infrastructures, des équipements agro-industriels et des projets agricoles.

Par exemple, la RFA a consacré 500 millions de francs CFA au financement du Plan de 1966-1970. De 1978 à 1982, les subventions de l'Allemagne de l'Ouest au Bénin s'élèvent à 170,3 millions de DM, soit 21,6375 milliards de francs CFA.

La RFA vient nettement en tête des pays pourvoyeurs d'aide dans le cadre de la coopération bilatérale (33,25%) de l'aide globale de tous les pays occidentaux. Elle est suivie de la France (29,72%). Pourtant le Bénin a opté officiellement pour la voie socialiste de développement en 1975. Ces données indiquent que l'aide de la RFA à la République Populaire du Bénin s'inscrit surtout dans le cadre d'une politique de présence sur les plans diplomatique et économique. L'aide liée de ce pays représente 38,92% contre 61,80% à la France.

#### *L'aide des Etats-Unis d'Amérique*

La dominante stratégique constitue le pilier de la politique d'aide des Etats-Unis d'Amérique (USA) à la République Populaire du Bénin. A l'instar d'autres pays, tels que l'URSS et la Chine, qui cherchent à s'assurer une position stratégique dominante sur l'échiquier mondial, les Etats-Unis d'Amérique mettent en oeuvre une politique d'aide en fonction des comportements politiques et des options économiques des pays solliciteurs d'aide.

**Tableau 4 : Aides au secteur rural par la Suisse (de 1976 à 1985) - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale											
Production animale											
Infrastructures agro-industrielles											
Infrastructure de communication											
Hydraulique pastorale et humaine							70,902		11		81,902
Infrastructures de conservation et d'exploitation				592,8	596,386	777,202		4,44	162		2132,828
Education et Formation rurales				505,505	288,99	114,356		443,137	311		1662,988
Aide alimentaire et humanitaire					268,88	155,959		164,651	862		451,49
Assistance technique								152,496			152,496
<b>Total/Année</b>				<b>1098,305</b>	<b>1154,256</b>	<b>1047,517</b>		<b>835,626</b>	<b>346</b>		<b>5481,704</b>

**Source:** Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD, Cotonou, Bénin.

**Tableau 5 : Aide au Secteur Rural par les U.S.A. (de 1976 à 1985) - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteur/années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale				135	1990,5	490			37,7	35+292, 5+865	3841,7
Production animale				154							154
Infrastructures agro-indust.										38,916	38,916
Infrastructures de communication											
Hydraulique pastorale et humaine				37		35		90	28,2	7525	7735,2
Infrastructures de conservation et d'exploitation										19	19
Education et formation rurales										76,70	26,70
Aide alimentaire et humanitaire		119,5		285,0	225	1000		550	2134,6	3240,375+	7560,663
										6,1875	
Assistance sociale										626	626
Total/Année		119,5		611	2215,5	2171		640	2215,5	12029,68	20002,18

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD, Cotonou, Bénin

Ainsi, depuis l'avènement du régime marxiste au Bénin, et plus précisément, après la proclamation de l'orientation marxiste-léniniste en 1975, la coopération entre les USA et le Bénin a traversé une courte période de léthargie. D'après le PNUD, l'aide des USA au Bénin s'élevait seulement à 2.552.300 US\$, soit 535.983.000 francs CFA en 1980. Toutefois, elle est passée à 4.817.000 US\$ en 1981, suite à un "dégel" de la situation.

Les Etats-Unis occupent la troisième place des pays occidentaux pourvoyeurs d'aide au secteur rural béninois au cours de la décennie 1976-1985 comme l'indiquent les données du tableau No 7. Ce pays a le taux d'aide liée le plus élevé, soit 76,66%.

Son aide alimentaire (37,80%) occupe une place relativement importante dans l'aide globale et représente la plus importante contribution de l'aide des pays dans ce domaine.

#### **Evolution de l'aide des autres pays occidentaux**

D'autres pays occidentaux, les Pays-Bas, la Suisse, le Canada, la Belgique, le Danemark fournissent des aides à la République Populaire du Bénin dans le cadre de la coopération bilatérale. Il s'agit surtout de subventions destinées au financement de divers projets, généralement réalisés en milieu rural.

L'aide à la production végétale (51,52%) représente le volet le plus important de l'aide hollandaise. L'assistance dans le domaine de la formation des cadres pour le développement rural a pris un véritable essor dans la coopération bénino-hollandaise au début des années 80. Elle s'est concrétisée par le renforcement de l'appui à la faculté des sciences agronomiques de l'université nationale du Bénin dans le domaine de la formation et de la recherche agricole. Il convient également de noter que le Royaume des Pays-Bas détient le taux de l'aide liée (33,97%) le plus bas observé parmi les pays occidentaux.

L'aide de la Suisse dans le domaine du développement rural est essentiellement concentrée sur la fourniture d'équipements et de matériel de conservation (38,91%), sur l'éducation et la formation rurale, notamment l'alphabétisation (30,33%) et sur l'aide alimentaire (26,48%). L'aide liée de ce pays qui occupe le 4ème rang dans le groupe des pays capitalistes représente 69,66% du montant total de l'aide bilatérale qu'il a fournie au Bénin pour le développement rural.

L'aide du Canada au Bénin couvre le domaine économique (généralement des projets d'infrastructure) et celui de l'assistance technique. En 1982, ce pays a procédé à une remise de dettes de 4 milliards de francs CFA au Bénin.

L'aide du Japon au Bénin se réalise également sous forme de dons, notamment dans le domaine sanitaire et de l'aide alimentaire.

**Tableau 6 : Aide bilatérale des pays occidentaux au secteur rural (de 1976 à 1985) - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	%
Production végétale	4625,5			3370	3374,667	5389,75	5681,5	1314,375	8491,075		32246,867	35,38
Production animale	6			654	1111,111			62,5	1121		1954,611	2,14
Infrastructure agro-industrielles	112,5			400			250			9413,916	10176,416	11,16
Infrastructures de communications									862		862	0,94
Hydraulique pastorale et humaine				641		9248,61	3187,5	160,902	3501,2	8843,4725	25582,684	28,07
Infrastructures de conservation et d'exploitation				592,8	596,386	777,202		314,44	181		2461,828	2,71
Éducation et formation rurales				505,505	362,71	464,356		443,137	311	56,779	2143,487	2,35
Aide alimentaire et humanitaire	139,6			1340,5	493,88	1399,405	855	1739,651	3916,6	3426,5625	13310,198	14,61
Assistance technique	177,5			275		1696,833		258,996			2408,129	2,64
Total/Année	5060,9	7778,805	4938,754	18976,156	9974	4294,001	18383,875	21740,73	91147,221	100,00		

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotonou, Bénin

**Tableau 7 : Aides au secteur rural par la Banque Mondiale (de 1976 à 1985) - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale	4,95	6,70					2,11	2,65	6,92		23,33
Production animale											
Infrastructures agro-industrielles											
Infrastructures de communication											
Infrastructures de conservation et d'exploitation											
Hydraulique pastorale et humaine											
Education et formation rurales	0,04	0,1	0,15	0,88	0,88	0,68	0,29	0,98		4	
Aide alimentaire et humanitaire											
Assistance technique	4,99	6,80	0,15	0,88	0,68	2,4	3,63	6,92			27,33
Total/Année											

Source: Donnée élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotonou, Bénin.

En conclusion, l'étude de la répartition de l'aide bilatérale suivant les sous-secteurs du développement rural indique ce qui suit:

- 33,38% du total de l'aide bilatérale de l'ensemble des pays capitalistes sont utilisés pour la production végétale; 20,07% pour l'hydraulique pastorale et humaine en milieu rural; l'aide alimentaire représente 14,61% de l'aide globale; les infrastructures agro-industrielles ont consommé 11,16% de cette forme d'aide fournie par les pays occidentaux au cours de la décennie 1976-1985.

Au total, la partie de l'aide directement liée à la fourniture de biens d'équipement et de services par le pays donateur (infrastructures et assistance technique) représente environ 60% du montant total de l'aide que les pays capitalistes ont accordée au Bénin entre 1976-1985.

### **L'aide bilatérale des pays socialistes**

L'aide des pays socialistes au Bénin est assurément une forme de diversification de l'aide, à la suite de l'orientation politique marxiste adoptée par les autorités béninoises en 1974. Accordée pour le financement de divers projets (agriculture, équipements notamment), cette aide est généralement indissociable du commerce.

Dans le secteur du développement rural, l'URSS a accordé au Bénin un crédit de quatre millions de roubles (2,2 milliards de francs CFA) en vue de la réalisation d'une ferme d'Etat. La moitié de ce crédit dont les conditions n'ont pas été précisées était destinée à l'achat de matériel agricole soviétique. L'autre moitié a servi à importer du sucre mis en vente au Bénin par la Société d'Alimentation Générale du Bénin (AGB), en vue de fournir des fonds pour effectuer les dépenses de la contre-partie béninoise.

La Roumanie a également fourni au Bénin un prêt du même genre pour la création de deux fermes (Kétou et Alibori) pour un montant global de 760.831.500 francs CFA.

La Chine et la Corée procurent au Bénin des aides généralement non remboursables ou à des conditions favorables en vue de l'aménagement de périmètres rizicoles ou la construction d'unités agro-industrielles: manufacture d'allumettes et de cigarettes par la Chine, complexe de textile par la Corée.

Comme celle des pays occidentaux et des organismes internationaux d'assistance, l'aide des pays socialistes comporte des insuffisances dont les influences sont négatives sur l'exécution des accords de coopération.

Les difficultés rencontrées varient suivant la nature des projets. Ainsi, en ce qui concerne la réalisation des projets agricoles (fermes d'Etat, périmètres rizicoles), l'équipement technique livré est parfois inadapté aux besoins locaux, en raison de leurs caractéristiques technologiques (consommation excessive d'énergie, manque de fiabilité, etc.). Certaines pièces de rechange ne sont pas fournies au moment opportun ou ne sont même pas disponibles.

Le retard dans l'expédition du matériel et les livraisons irrégulières de marchandises dont les recettes de vente doivent être utilisées pour la réalisation des dépenses locales bloquent parfois l'avancement des projets. Sur le plan humain, les barrières linguistiques et certains comportements peu coopératifs entravent le bon déroulement des opérations. D'autres handicaps existent, tels que le manque de précisions sur les conditions d'octroi de l'aide, (cas des prêts), le coût final généralement très élevé par rapport au coût initial prévu, le non respect des clauses contractuelles, etc. Toutes ces difficultés conduisent parfois à l'abandon de certains projets en cours d'exécution; ce qui a des effets très déplorables sur les réalisations des objectifs du plan.

Au total, l'aide des pays socialistes présente de nombreux atouts et inconvénients. Comme atouts, rappelons que c'est un instrument de diversification des sources d'aide au développement. Les ressources fournies dans ce cadre permettent d'augmenter le volume d'aide reçue et de parer aux contre-coups provoqués par l'irrégularité ou la cessation des aides des pays capitalistes et d'échapper parfois au "diktat" de ces derniers. Par ailleurs, c'est une aide qui s'adapte en principe mieux que toute autre, à la réalisation des objectifs planifiés.

Ainsi, la nouvelle orientation politique définie en 1974 et qui a été fortement exprimée à travers les objectifs de ce plan a entraîné une diminution très sensible de l'aide des pays capitalistes et des organismes internationaux d'assistance multilatérale, d'où la nécessité d'accroître le volume des ressources internes et de faire appel à une aide légèrement accrue des pays du camp socialiste.

L'aide des pays du camp socialiste présente aussi des inconvénients. L'appréciation politique tient une place relativement importante dans la détermination de la nature et du volume de cette assistance. Il en résulte parfois un manque de souplesse en vue de son adaptation aux besoins réels du pays qui reçoit l'aide. La priorité retenue dans le cadre de cette aide (soit la défense nationale ou achat d'armes et aide militaire, soit le développement économique lié à l'acquisition d'usines, ou la propagande idéologique) ne correspond pas toujours aux objectifs initiaux des Plans. Il semble que cette aide est difficilement mobilisable dans le cadre des plans de développement suivant le processus habituel car sa mobilisation ne devient effective qu'après de longues et laborieuses négociations fondées sur des appréciations de haute portée politique. Une telle démarche trouve sa justification dans le fait que les pays socialistes n'acceptent pas de participer automatiquement de concert avec les pays capitalistes, aux programmes d'assistance multilatérale.

Ainsi, il apparaît que l'aide peut être un instrument qui détermine les priorités des politiques nationales, quel que soit le régime politique du pays qui l'octroie.

D'après ces données, le montant global des aides bilatérales des pays socialistes (URSS, Chine, Corée du Nord, Roumanie) estimé en dollars américains pour le développement agricole au Bénin représente 16,35% du montant global des aides bilatérales des pays occidentaux au cours de la décennie 1976-1985. Cette aide équivaut à 49,17% de l'aide bilatérale de la RFA.

### **L'aide des pays africains**

Au cours de la décennie 1976-1985, l'Algérie, la Lybie et le Nigéria ont été les pays africains qui ont procuré au Bénin une aide substantielle pour le développement du secteur rural. Le Nigéria a participé au financement de la construction d'une grande unité agro-industrielle gérée par la Société Sucrière de Sévè. Ce projet constitue un exemple de coopération Sud-Sud dont il convient de tirer le plus grand profit. En effet, le sucre produit devra être vendue sur les marchés nigérian et béninois. La réalisation d'un tel objectif doit permettre de développer le commerce intrafricain, à l'aide de produits manufacturés locaux et d'intensifier les échanges légaux entre deux Etats voisins qui n'appartiennent pas à la même zone monétaire.

Les produits agricoles de base, généralement exportés vers l'Europe à l'Etat brut ou après une semi-transformation peuvent largement contribuer à une industrialisation accélérée des pays africains, grâce à la réalisation d'unités agro-industrielles, dans le cadre des accords de coopération bilatérale et multilatérale régionaux et sous-régionaux. De tels accords peuvent permettre de pallier les insuffisances qu'engendrent les économies d'échelle, en raison de l'étroitesse des marchés nationaux de la plupart des pays africains. Comme c'est le cas pour le projet sucrier bénino-nigérian, les sources extérieures de financement peuvent être sollicitées en cas de nécessité. Toutefois, en raison des objectifs qu'ils poursuivent généralement dans le domaine de l'aide au développement, il est peu probable que les bailleurs de fonds (extérieurs à l'Afrique) favorisent ou participent à la mise en oeuvre d'une telle politique d'industrialisation en Afrique.

Le projet sucrier de Savè a connu de nombreuses difficultés, notamment dans le bouclage du financement, la commercialisation du produit fini (dont la qualité reste inférieure au sucre importé), le prix de revient excessif par rapport à celui du même article importé parfois subventionné, l'inorganisation des circuits de commercialisation au Bénin et au Nigéria, etc. Ce sont là autant d'obstacles à la promotion de la coopération et des échanges entre les pays africains.

Au cours de cette même décennie, le volume des aides bilatérales des pays africains pour la promotion de l'agriculture béninoise a représenté le double du montant total des aides bilatérales des pays socialistes. La répartition de l'aide africaine entre les sous-secteurs du développement rural se présente comme suit:

Production végétale: 22,77%;  
Infrastructure agro-industrielles: 33,72%;  
Aide alimentaire: 37,22%.

### **L'aide multilatérale**

Cette forme d'aide dispensée par des organismes internationaux ou régionaux comporte généralement les ambiguïtés économiques identifiées au niveau de l'aide bilatérale. Elle provient de l'ONU et de ses agences spécialisées.

La physionomie générale de l'aide multilatérale se présente comme suit:

Au titre des différentes conventions, les engagements du Fonds européen de développement (FED) au Bénin sont établis comme ci-après:

**Tableau 8 : Engagements du FED au Bénin au titre des cinq premières conventions du FED**

Convention	Total des engagements en millions de FCFA	Engagements réalisés en millions de FCFA	Taux de réalisation
1er FED	5 112,76	5 080,56 (au 30/6/78)	99,37%
2e FED (Yaoundé I)	6 033,69	5 915,43 (au 31/12/81)	98,04%
3e FED (Yaoundé II)	7 118,89	5 887,33	82,7%
4e FED (Lomé I)	15.283,50	11 868,69	77,70%
3e FED (Lomé II)	17940	3 527,62	19,72%

Source: L'aide et son impact sur le développement socio-économique de la République populaire du Bénin par Gbenameto (J.G.) et Ahlonsou (J.A.).

Outre l'aide alimentaire, le Bénin a également reçu de la CEE au titre du STABEX des subventions s'élevant à 21.296.142 Ecus, soit 7.330 milliards de francs CFA environ. D'après la convention signée à Cotonou le 10 avril 1986, le Bénin dispose d'une enveloppe financière globale de 80 millions d'écus (environ 37,535 milliards de francs CFA) au titre de Lomé III.

L'ONU par l'intermédiaire du PNUD finance au Bénin des programmes de projets désignés sous l'appellation de "CIP" (Chiffre Indicatif de Planification). De 1973 à 1987, les montants suivants ont été financés:

1973-1976	7.50 millions de dollars US
1977-1981	16.25 millions de dollars US
1984-1987	18.20 millions de dollars US

**Tableau 9 : Aide au secteur rural par les Pays-Bas (de 1976 à 1985) Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale			3037,7								3281,7
Production animale				80		145			19		500
Infrastructures				500							
agro-industrielles											
Hydraulique pastorale et humaine				82		225			337		644
Infrastructures de conservation et d'exportation								310			310
Education et formation rurales					73,381	350					423,381
Aide alimentaire et humanitaire			4,6	26,5		243,446					274,546
Assistance technique			177,3			758,333					935,633
Total/Année			3219,6	688,5	73,381	1721,779		310	356		6369,26

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD, Cotonou, Bénin.

D'autres institutions spécialisées de l'ONU, telles que la FAO, le FEMU, le FNUAP, l'OMS, l'ONUDI, le RAM, l'UNICEF octroient également des aides au Bénin. En 1980, leur contribution s'élevait à 4.593.200 US\$, soit 964.572 milliards de francs CFA; cette assistance est estimée en 1981 à 4.320.000 US\$, soit 907,2 milliards de francs CFA.

**Evolution de l'aide multilatérale suivant les rubriques au cours de la période 1976-1985**

Parmi les institutions et organismes internationaux et régionaux, la CEE, à travers le FED a été au cours de la dernière décennie, le principal pourvoyeur d'aide au Bénin pour l'agriculture.

**Tableau 10 : Principaux pourvoyeurs d'aide au Bénin  
1976-1985**

Source	Pourcentage
FED	43,40
BIRD	0,00
FAO	7,33
PNUD-PAM	37,13
Autres N.U.	12,44
Total	100

Source: Tableau compilé par l'auteur.

L'analyse montre que le montant des aides destinées au secteur rural varie selon les attributions spécifiques des organismes donateurs.

Ainsi, la presque totalité de l'aide fournie par la Banque Mondiale (85,36%) a été destinée à la production végétale contre 27,65% pour le FED, 32,65% pour le PNUD et 28,40 pour le PAM. La production animale, domaine auquel des aides bilatérales accordent généralement peu d'intérêt a bénéficié d'un soutien soutenu principalement multilatéral, 14,77% émanant du système des Nations Unies et 20,89 % du FED.

Le montant des aides liées à la fourniture d'équipements, de produits alimentaires et de services par les organismes pourvoyeurs d'aides multilatérales atteint le taux de 51% dans le cas des institutions du groupe des Nations-Unies et celui de 22,18% seulement pour le FED.

Cette brève analyse comparative semble indiquer que l'aide au développement du secteur rural béninois est relativement liée. Elle semble témoigner du fait que les pays donateurs n'ont pas accordé toute l'attention nécessaire aux priorités internes (développement de la production végétale et animale), indiquées dans les plans de développement économique et social de cette période.

**Exemple d'influence de l'aide sur les priorités internes des politiques agricoles**

Le Plan Palmier du Dahomey a constitué le plus grand programme dont s'est doté le pays au lendemain de l'indépendance. Son élaboration et sa mise en oeuvre ont largement bénéficié de l'aide bilatérale et multilatérale dont les influences sont apparues dans plusieurs domaines:

***Au niveau de la conception et de l'élaboration du Plan***

La mise en oeuvre de ce programme sous la colonisation par le secteur de rénovation de la palmeraie de 1947 à 1958, et la poursuite de son exécution par divers organismes (Sonader, Sobepalh, Sonicog), après l'accession à l'indépendance ont largement contribué à l'insertion, puis au maintien du Bénin dans le circuit international de l'économie de traite.

Le programme du palmier à huile a occupé une place importante dans tous les plans de développement économique et social de la période 1960-1972. Le Plan Quinquennal (1966-1970) lui avait ainsi accordé la priorité, puisque les objectifs visaient une production de 585.000 tonnes de régimes en 1966 et 620.000 tonnes en 1970. Le programme de plantation devait atteindre 17.000 hectares à l'année horizon du plan. Le montant des crédits à accorder à ce programme s'élevait à 4,3 milliards de francs CFA, soit près de 48% du total des investissements agricoles.

Comme cela a été souligné, le concours des experts du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et des organismes français de planification (la Sogep) a été souvent sollicité pour la conception et l'élaboration des plans. Outre les responsables politiques du pays, les planificateurs de l'assistance technique ont été les instigateurs de la nouvelle politique de développement du Palmier à huile, élaborée en 1964 (Plan Palmier à huile du Dahomey). D'après les différentes analyses, des perspectives favorables s'offraient aux produits du palmier à huile sur le marché mondial. Une étude effectuée par l'OCDE en 1957 concluait que:

*de toutes les plantes oléagineuses tropicales d'intérêt mondial, le palmier à huile est celle qui semble susceptible de fournir la plus forte expansion de production à des conditions compétitives, sans porter préjudice à la nécessaire diversification des économies locales. Selon les experts du Fac (mission conduite par M. Kelierman au Dahomey en 1961) cette conclusion reste valable à condition de pratiquer avec ténacité une politique de hauts rendements et d'amélioration de la qualité. Avec sa productivité à l'hectare, qui le classe au premier rang des oléagineux, le palmier à huile peut affronter sans crainte ses concurrents tant dans le domaine des prix de revient que de celui des utilisations. Aussi, les mêmes auteurs ont-ils souligné avec force, les pays qui ont une vocation à produire l'Elaeis seraient impardonnables de laisser échapper cette chance exceptionnelle.*

C'est pourquoi, au terme de leur mission et dans cette phase décisive de l'élaboration du Plan Palmier, ils adressent aux autorités compétentes du Fac et de l'ex-Dahomey, les recommandations ci-dessous dont on ne saurait minimiser les influences sur la conception et l'élaboration du vaste programme d'aménagement volontaire de la palmeraie béninoise au cours des années 60 et 70:

1. "Le Dahomey se trouve devant la nécessité de développer rapidement la culture du palmier à huile, s'il veut d'une part couvrir les besoins d'une consommation en pleine expansion, d'autre part équilibrer une balance commerciale qui est déficitaire".
2. "Les débouchés sur le marché mondial sont assurés, et notamment, sur le marché européen, où les perspectives d'avenir paraissent assez favorables".
3. "Le Dahomey, malgré les conditions climatiques marginales, peut développer la culture du palmier à huile, à condition, toutefois, de prendre certaines précautions avec lesquelles on ne doit pas transiger si l'on veut éviter de sérieux déboires".
4. "La remarque précédente est d'autant plus valable que le Dahomey doit rechercher une productivité élevée, indispensable pour compenser la baisse des prix des produits agricoles par rapport aux cours des produits manufacturés importés".

La dernière recommandation fait référence à un problème très important. Il s'agit de la question des prix à laquelle les planificateurs n'ont pas accordé toute l'attention nécessaire. En effet, le prix d'achat aux producteurs de régimes de palme naturels, fixé sous la colonisation est demeuré inchangé jusqu'en 1973. Il a été maintenu en vue de garantir une certaine rentabilité aux huileries locales, dans un contexte économique international fortement dominé par la détérioration des termes de l'échange. Cette attitude traduit l'intérêt minime que les planificateurs attachaient à la promotion de la palmeraie naturelle. Toute l'attention était concentrée sur la palmeraie à huile sélectionnée.

#### *Au niveau de la mise en oeuvre*

Pendant la phase d'exécution du programme de développement du palmier à huile sélectionné au Bénin, l'aide a engendré des influences qui ont transité par deux canaux: l'assistance technique et l'assistance financière.

Les aspects techniques ont généralement constitué les données de base pour la définition de la nature et du contenu des programmes d'aménagement volontaire des palmeraies au Bénin.

Le principal artisan dans ce domaine a été l'Institut de recherche pour les huiles et oléagineux (IRHO). A l'avènement de l'indépendance du pays en 1960, l'IRHO opérait dans le cadre de la Convention de coopération technique établie entre l'ex-Dahomey et la France. Les attributions de

l'IRHO ont été accrues au Bénin au début des années 1960. La mission du FAO conduite par M. Kellerman notait dans son rapport en ce qui concerne cet organisme "Il est apparu que l'on n'a pas toujours tiré tout le parti possible d'une telle assistance. L'IRHO semble être considéré surtout comme un fournisseur de matériel végétal sélectionné, ce qui est, certes, un de ses rôles essentiels, mais pas le seul". Après avoir rappelé que la compétence de cet institut couvrait tout le domaine de la culture du palmier à huile et même celui de l'huilerie de palme, les experts du FAC ont recommandé que l'IRHO fût, comme cela se passait dans d'autres pays, "le conseiller officiel du Gouvernement du Dahomey pour ce qui concerne les oléagineux en général et le palmier à huile, en particulier". Les mêmes experts estimaient que l'IRHO était l'organisme indispensable qualifié pour élaborer, sur le plan technique, les programmes détaillés concernant les plantations de palmiers à huile sélectionnés. Ils ont conclu en soulignant "qu'il serait souhaitable que le FAC exige la garantie technique d'un avis de l'IRHO sur les projets pour lesquels son financement est sollicité".

Cette recommandation fut appliquée à la lettre puisque l'IRHO se vit confier la conception et l'élaboration du Plan Palmier du Dahomey. Cet organisme a été sollicité également pour son exécution. Comme l'a mentionné par ailleurs, Mr. Carrière de Begaric, ancien directeur général de l'IRHO "les résultats des prospections (effectuées par l'IRHO) ont été utilisées pour la localisation des secteurs du Grand Hinvi, et d'Agonvy, puis pour ceux de Pobè-Sud et de Ouidah-Nord". "Après la mise en place du bloc coopératif de Houin-Agamè couvrant 4 000 hectares réalisé sur financement FED, de 1962 à 1965, deux programmes importants ont été préparés avec le concours de l'IRHO. Il s'agit du secteur du Grand Hinvi de 6 000 hectares sur financement conjoint BIRD/FAC et celui d'Agonvy sur financement FED".<sup>1</sup> Ainsi, est mis en relief le rôle déterminant qu'a joué l'IRHO, organisme français d'assistance technique, dans la définition et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement volontaire de la palmeraie béninoise.

Par l'orientation qu'elle a imprimée aux priorités internes de la politique agricole au cours des années 60 et 70, l'intervention de l'IRHO appuyée par celle des organismes financiers d'aide bilatérale (FAC) et multilatérale (FED - BIRD - BEI) a contribué largement à maintenir le Bénin dans la voie de la monoculture (le palmier à huile) dont les nombreux effets néfastes marqueront pour longtemps encore l'agriculture béninoise.<sup>2</sup>

---

1 Déclarations de Mr (C.) Belgaric au *Journal Afrique Agriculture* No. 7 (Mars 1976), p. 25 et 26.

2 M. Dissou - *La Palmeraie béninoise, exploitation traditionnelle et aménagement volontaire*, thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris X, 1983.

Malgré l'instabilité politique au cours de cette période, le programme de développement du palmier à huile sélectionné qui a bénéficié de plus de 80% de l'aide fournie au secteur rural s'est réalisé presque sans à coup ainsi que le montre le tableau 11:

**Tableau 11 : Coût des périmètres de plantation de palmiers à huile sélectionnés et de cocotiers avec les infrastructures d'accompagnement (situation au 31 juillet 1982)**

Périmètres ou opérations	Source de financement	Montants en milliers de francs CFA
Grand-Hinvi (Province Atlantique)	FAC et IDA	3.602.536
Grand Agonvy (Province Ouémé)	FED et BEI	2.925.580
Pobè-Sud (Province Ouémé)	FED	1.170.000
Ouidah-Nord (Province Atlantique)	FAC - CNCA - CAA - SOBEPALH	1.794.725
Houin-Agame (Province Mono)	FED	1.488.493
Assistance Technique	FAC	131.217
Takon-Yoko (Province Ouémé)	SOBEPALH	420.399
Carder Mono	FAC	83.340
Gadomey (Province Ouémé)	FAC	11.016
Total		11.627.307

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies à l'ex-SOBEPALH.

**Tableau 12 : Récapitulation par source de financement des aides extérieures et ressources nationales utilisées pour l'exécution du programme de développement du palmier à huile sélectionné au Bénin (parts sociales des coopératives exclus) en 000 francs CFA**

Sources de financement	Montants	Pourcentages
FAC	3.699.201	31,81%
FED	4.594.073	39,51%
IDA	1.243.662	10,70%
BEI	990.000	8,51
S/total aide	10.526.936	90,53%
SOBEPALH	525.371	4,53%
CNCA	332.061	2,85%
CAA	242.939	2,09
S/Total Ressources nationales	1.100.371	9,47%
Totaux	11.627.307	100%

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies à l'ex-SOBEPALH.

### **L'orientation de la politique agricole après 1981**

L'accent mis sur la production des cultures vivrières au détriment des cultures d'exportation a permis au Bénin, malgré les affres de la sécheresse qui a sévi en Afrique au cours des années 70, d'assurer dans des conditions relativement correctes son auto-suffisance alimentaire. Cette politique agricole a contribué à asseoir la confiance des paysans dans la production vivrière, en leur garantissant un prix rémunérateur, grâce à l'exportation d'un surplus non négligeable de la production locale vers les pays voisins, le Nigéria en particulier.

Corollaire du boom des produits vivriers, la baisse de la production des cultures d'exportation a conduit inévitablement à une sous-utilisation chronique des équipements agro-industriels existant (usine de coton, huilerie de palme).

Aussi, le peu d'intérêt manifesté par les bailleurs de fonds étrangers pour le financement des programmes des cultures vivrières a-t-il incité les autorités béninoises à imprimer une nouvelle orientation à la politique agricole après le Premier Plan Triennal.

Ce changement de politique agricole amorcé en 1981 est concrétisé par le financement de deux grands projets mis en oeuvre dans les provinces du Borgou (Nord-Est du Bénin) et du Zou (Centre du pays). Divers organismes d'aide multilatérale (AID/BIRD, FIDA, CCCE/FAC) ont largement contribué au financement de ces projets pour un montant total de près de 20 milliards de francs CFA. Les principaux objectifs de ces deux projets sont la promotion de la culture cotonnière, la réorganisation et le renforcement des infrastructures, de l'organe de vulgarisation et le Centre d'Action Rurale pour le Développement Régional (CARDER).

Les premiers résultats enregistrés dans le Borgou où les opérations ont démarré en 1981 sont spectaculaires. La production cotonnière est passée de 6.700 tonnes en 1981-1982 à 60.000 tonnes en 1984-1985. Cela correspondait à un accroissement de 53.300 tonnes en quatre ans, alors que la prévision était de 10.400 tonnes de coton-grains.

Les autres cultures (maïs, sorgho, niébé et arachide) ont également enregistré une progression très rapide. Les taux de réalisation varient entre 85% et 290%. Evidemment, ces résultats sont tributaires de l'assistance qu'apporte le CARDER aux paysans, à travers la culture cotonnière par la fourniture de facteurs de production tels que les engrais (2.140 tonnes en 1979, 12.600 tonnes en 1985), les insecticides (129.000 litres en 1979 et 876.700 litres en 1985), etc.

Toutefois, depuis 1986, la production cotonnière amorce une chute vertigineuse. C'est l'une des conséquences de la baisse des cours mondiaux de ce produit et du renchérissement des prix des facteurs de production importés (engrais et pesticides).

Une autre manifestation de la nouvelle orientation de la politique agricole est apparue dans la fixation des objectifs du deuxième plan quinquennal 1983-1987.

D'après les prévisions de ce plan, la réalisation des objectifs du secteur du développement rural absorberaient 137,7 milliards de francs CFA, soit 23% du total des investissements. Ce secteur qui venait au troisième rang dans le premier plan d'Etat (1977-1980) occupe ici la première place devant les secteurs des équipements (20,9%), de l'industrie et de l'artisanat (12,6%).

De même, dans le programme de financement du deuxième plan d'Etat, l'apport des ressources extérieures (aide) apparaît prépondérant ainsi que l'indiquent les données du tableau 13:

**Tableau 13 : Plan de réalisation du programme global 1983-1987  
(en milliards de francs CFA)**

Secteurs	1983	1984	1985	1986	1987	Total	%
<b>Développement rural</b>							
Pi (i)	10,5	11,8	8,2	6,6	2,1	39,2	28
PTR (ii)	8,6	12,2	23,3	24,8	29,6	98,5	72
PP (iii)	-	-	-	-	-	-	0
<b>Total</b>	<b>19,1</b>	<b>24,0</b>	<b>31,5</b>	<b>31,4</b>	<b>31,7</b>	<b>137,7</b>	<b>100</b>
<b>Industrie et artisanat (sans projet pétrolier)</b>							
Pi	3,9	2,8	-	-	-	6,9	9
PTR	4,3	7,8	18,2	16,0	17,7	61,0	80
PP	-	-	0,5	3	4,5	8,2	11
<b>Total</b>	<b>8,2</b>	<b>10,6</b>	<b>18,7</b>	<b>19,0</b>	<b>22,2</b>	<b>76,1</b>	<b>100</b>
<b>TP et Construction</b>							
Pi	14,0	9,0	7,5	2,6	-	33,1	26
PTR	6,5	14,7	27,5	23,0	25,6	92,3	74
PP	-	-	-	-	-	-	0
<b>Total</b>	<b>20,5</b>	<b>23,7</b>	<b>35,0</b>	<b>25,6</b>	<b>25,6</b>	<b>125,4</b>	<b>100</b>

(i) - Pi = Projets en cours de réalisation

(ii) - PTR = Projets à financement externe avec contrepartie nationale

(iii) - PP = Projets à financement interne intégral

Source: Table ronde des partenaires au développement Economique et Social de la République Populaire du Bénin - Ministère Statistique et Analyse Economique - Cotonou, 1983, Page 149.

La répartition par sous-secteur des projets du développement rural inscrits au deuxième Plan d'Etat fait apparaître également une prédominance des projets d'irrigation, de promotion de cultures d'exportation, et d'équipement hydraulique.

Les projets de mise en valeur agricole devraient absorber 59,70% des investissements prévus pour le développement rural, les équipements hydrauliques 8%, la production animale 9%, la production halieutique 11,50% et la production forestière 11,8%.

L'examen des objectifs du plan intérimaire 1980-1982 et ceux du plan 1983-1987 montre que les priorités internes de la politique agricole béninoise ont subi des modifications relativement importantes. Les changements adoptés sont l'expression du réajustement de ces priorités en conformité avec les stratégies des bailleurs de fonds. L'aide a été l'instrument de ce réajustement.

Qu'elle soit octroyée par les pays occidentaux ou par ceux du camp socialiste, ou même par des organisations internationales, l'aide ou l'assistance s'inscrit dans un cadre que la diplomatie a baptisé "coopération". Considérée comme un instrument de la coopération entre deux partenaires, l'aide, selon un adage populaire "doit permettre au bénéficiaire de se passer de l'aide". Seule une volonté politique ferme manifestée de part et d'autre peut servir de support à la mise en oeuvre d'un tel objectif. L'étude des effets de l'aide sur les politiques agricoles au Bénin montre que les facteurs politiques, notamment la situation politique et le régime politique du pays qui reçoit l'aide constituent assurément les éléments fondamentaux de ce cadre de coopération dans lequel s'inscrit l'aide. Mais, dans la réalité, celle-ci se présente comme une inéquation dans laquelle le poids de l'assisté apparaît comme une donnée minimale quelle que soit l'intensité de la volonté politique de se soustraire des effets parfois néfastes qu'engendre l'aide.

Au total, y a-t-il concordance ou contradiction entre l'aide bilatérale et multilatérale face aux stratégies de développement et aux politiques agraires nationales?

Selon les déclarations des bailleurs de fonds (sources extérieures de financement) et de celles des responsables des pays destinataires de l'aide, il y a nécessairement concordance, car "l'aide vient soutenir les efforts de développement des pays qui en font la demande et qui en sont les bénéficiaires".

Mais en réalité, les différents cas que nous avons examinés montrent que l'apport de l'aide dépend avant tout de la concordance entre la stratégie des "donateurs" et les objectifs des pays "assistés". L'aide est un instrument qui sert à orienter les politiques agricoles ou à leur réajustement, en conformité avec les priorités des "donateurs".

De nos jours, "l'aide-projet" est relayé progressivement par "l'aide-programme". Elle s'insère désormais dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dont la mise en oeuvre est l'une des conditions que les bailleurs de fonds (la Banque Mondiale et le FMI comme

chefs de file) imposent aux pays solliciteurs<sup>3</sup> d'aide. En subissant ainsi des mutations qualitatives importantes, l'aide va engendrer de nouveaux effets de portée non négligeable sur le développement économique et social des pays assistés et sur les relations de dépendance entre les nations pauvres et les Etats industrialisés.

L'aide, surtout l'aide bilatérale, a tendance à s'orienter vers les secteurs que les donateurs jugent les plus productifs, et non nécessairement ceux que les pays bénéficiaires déclarent prioritaires. Le secteur industriel a été financé à 83% par l'aide contre 32% pour le développement rural;

Dans le secteur du développement rural, l'aide s'oriente de préférence vers la production des cultures d'exportation;

L'Etat béninois semble avoir pris ses responsabilités en appliquant le principe de "compter d'abord sur ses propres forces". Il a assuré avec ses ressources internes, 68% du financement des objectifs du secteur rural inscrits au Plan. C'est là un effort remarquable sans précédent qu'il convient de souligner en raison de son importance.

Les objectifs prioritaires de l'Etat dans le domaine du secteur rural (priorités aux cultures vivrières) n'ont pas été reconnus comme tels, par les pays et organismes pourvoyeurs d'aide.

Ainsi, l'absence de concordance entre les priorités internes des politiques agricoles et celles des sources extérieures de financement entraîne une chute brutale de l'aide. On peut donc en conclure que l'aide constitue un instrument dont se servent les "donateurs" pour infléchir ou orienter les politiques des pays "bénéficiaires" au moyen de pressions à peine voilées.

Les faibles performances réalisées dans la production des cultures d'exportations et le taux de réalisation élevé de la production des cultures vivrières résultaient en général de l'augmentation de la superficie des terres emblavées en cultures vivrières et de diminution des surfaces des cultures industrielles, l'accroissement des rendements ayant été négligeable de part et d'autre.

---

3 N.B. - 1 - Les pays africains à faible revenu fortement endettés, appliquant actuellement des Programmes d'Ajustement Structurel sont la Gambie, la Guinée-Bissau, le Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, Sao-Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre. 2 - Les pays qui devraient entreprendre ou reprendre des Programmes d'Ajustement Structurel dans un proche avenir sont les Comores, la Guinée Equatoriale, le Mali, la Sierra Léone, la Somalie, le Soudan et la Zambie. 3 - Nous rappelons que le Bénin est un pays à faible revenu de l'Afrique sub-saharienne. Source: *Bulletin Banque Mondiale* - 4 décembre 1987.

## **Bibliographie**

- Bello Toyidi: "Financement extérieur et développement: une nouvelle approche - In *Cahiers ivoiriens de recherche économique et sociale* No. 30 - Septembre 1981.
- Dissou Machioudi: *La Palmeraie béninoise - Exploitation traditionnelle et aménagement volontaire* - Thèse de Doctorat d'Etat - Université de Paris X - 1983.
- Jaléc Pierre: *Le pillage du tiers-monde*, Editions JC Laues, Petite Collection Maspero, Paris 1975.
- Ministère du développement rural et action coopérative: *Rapports*
- Ministère du Plan: *Plan intérimaire 1960-1962; Plan quadriennal 1962-1965; Plan quinquennal 1966-1970; Plan intermédiaire 1971-1972; Plan triennal d'Etat 1977-1980; Rapport général plan d'Etat 1983-1987; Table ronde des partenaires au développement économique et social de la RPB; Rapport de présentation - MPSAE, Cotonou 1983*
- Parti de la Révolution Populaire du Bénin: *Dans la voie de l'édification du socialisme*, Edit. Graphic Africa, 1979
- PNUD-Cotonou: *Rapports, Documents Statistiques*
- SONADER ET SOBEPALH: *Rapports d'activité.*

---

\* Faculté des Sciences Agronomiques, Université Nationale du Bénin,  
Porto Novo

**Tableau 14 : Aides au secteur rural par l'Algérie (de 1980 à 1985) - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Production végétale	2.840,892	4.313,417					7.154,309
Production animale							
Infrastructures agro-industrielles		498,933					489,933
Infrastructures de communication							
Hydraulique pastorale et d'exploitation		1.348,315					1.348,315
Education et formation rurales							
Aide alimentaire et humanitaire		1.699		10.000			11.699
Assistance technique							
Total/Années	2.840,892	7.850,665		10.000			20.691,557

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotonou, Bénin.

**Tableau 15 : Aide bilatérale des pays africains (de 1976 à 1985) Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	%
Production végétale					2840,892	4313,417					7154,309	22,77
Production animale												
Infrastructures					8625	489,933				2107,5	11222,433	35,72
agro-industrielles												
Infrastructures de communication												
Hydraulique pastorale et humaine												
Infrastructures de conservation et d'exploitation						1348,315					1348,315	4,29
Éducation et formation rurales												
Aides alimentaires et humanitaires					1699		10000				11699	37,22
Assistance technique								10000				
Total/Année					11465,892	7850,665	10000			2107,5	31424,057	100,00

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotonou, Bénin.

**Tableau 16 : Aides au secteur rural par le FED (de 1965 à 1985) Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	Total
Production végétale	1.624,133	1.559,196	780	2.574,712		6.538,041
Production animale		208,386	732,07	386,364	3.613,265	4.940,086
Infrastructures agro-industrielles						
Infrastructures de communication						
Infrastructures pastoral et humaine	489,44	510,434		29,063	1.495,55	2.524,487
Infrastructures de conservation et d'exploitation						
Education et formation rurales				50,683		50,683
Aide alimentaire et humanitaires		701	270,6		1.649,241	2.620,841
Assistance technique STABEX	7,826	16,663	24,437		48,926	6.923,624
Total/Année	2.113,573	2.986,842	7.481,682	3.065,259	7.999,332	23.646,688

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotonou, Bénin.

**Tableau 17 : Aide multilatérale (FED non inclus) de 1976 à 1985 - Montant en milliers de US\$  
(1 US\$ = 400 FCFA)**

Secteurs/Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	%
Production végétale	4,95	6,70	797	1638,445	1992,869	1201,35	2,11	1218,6468	1686,58		8548,65	27,72
Production animale			408,5	369	672,283	564,545		787,444	1752		4553,772	14,77
Infrastructures agro-industrielles												
Infrastructures de communication					45,245	17,5		430,857	614		1107,602	3,59
Hydraulique pastorale et humaine			45	50	97,489	222,618		1687,15	1061,1		3163,357	10,26
Infrastructures de conservation et				103				43,367	365,593		511,96	1,66
Education et formation rurales	0,04	0,1	208,75	192,23	206,634	312,611	0,29	0,98			921,675	2,99
Aide alimentaire et humanitaire	4,99	6,80	649	2691,912	1300,123	1476,741		2293,488	3136,487		11547,751	37,45
Assistance technique				160	15,5	44		68,344	192,6		480,444	1,56
Total/Année	4,99	6,80	2108,25	5204,587	4330,143	3839,365	2,40	6530,2768	8808,36		30835,1718	100,00

Source: Données élaborées à l'aide des informations recueillies au PNUD - Cotomou, Bénin.