

main

AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT AFRICA DEVELOPMENT

Vol. XVII, No. 3, 1992



AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

Editor/Rédacteur en Chef
Zenebeworke Tadesse

Editorial Assistant/Assistant d'édition
Abdoul Aziz Ly

Editorial Board/Comité de Rédaction

Kwesi Prah - Abdoulaye Bara Diop - Issa Shivji - Habib El Malki
Mahmoud Mamdani - Bernard Founou-Tchuigoua - Thandika Mkandawire

CODESRIA acknowledges the support of a number of African Governments, the Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC), the International Research Development Centre (IDRC), Ford Foundation and DANIDA.

Le CODESRIA exprime sa gratitude aux Gouvernements africains, à l'Agence suédoise pour la Coopération en matière de Recherche avec les Pays en voie de Développement (SAREC), le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), Fondation Ford et DANIDA.

Typeset and Printed by CODESRIA
Cover designed by Aïssa Djonne

**AFRICA DEVELOPMENT
AFRIQUE & DEVELOPPEMENT**

A Quarterly Journal of the Council for the
Development of Social Science Research
in Africa

Revue Trimestrielle du Conseil pour le
Développement de la Recherche en Sciences
Sociales en Afrique

Guest Editors
Naceur Bourenane & Sam Moyo

Vol. XVII, No. 3, 1992

Africa Development is the quarterly bi-lingual journal of CODESRIA. It is a social science journal whose major focus is on issues which are central to the development of society. Its principal objective is to provide a forum for the exchange of ideas among African scholars from a variety of intellectual persuasions and various disciplines. The journal also encourages other contributors working on Africa or those undertaking comparative analysis of Third World issues.

Africa Development welcomes contributions which cut across disciplinary boundaries. Articles with a narrow focus and uncomprehensible to people outside that discipline are unlikely to be accepted.

The journal is abstracted in the following indexes: *International African Bibliography*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationselienst Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*.

Afrique et Développement est un périodique trimestriel bilingue du CODESRIA. C'est une revue de sciences sociales consacrée pour l'essentiel aux problèmes de développement et de société. Son objectif fondamental est de créer un forum pour des échanges d'idées entre intellectuels africains de convictions et de disciplines diverses. Il est également ouvert aux autres chercheurs travaillant sur l'Afrique et à ceux se consacrant à des études comparatives sur le Tiers-monde.

Afrique et Développement souhaite recevoir des articles mobilisant les acquis de différentes disciplines. Des articles 'trop spécialisés ou incompréhensibles aux personnes qui sont en dehors de la discipline ne seront probablement pas acceptés.

Les articles publiés dans le périodique sont indexés dans les journaux spécialisés suivants: *International African Bibliography*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationselienst Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

Tous les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

The Editor/Rédacteur en Chef
Africa Development/Afrique et Développement,
CODESRIA, B.P. 3304, Dakar, Senegal.
Tel: 23-02-11 - Telex 61339 CODES SG - Fax: 24-12-89.

Subscriptions/Abonnements

(a) African Institutes/Institutions africaines:	\$32 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$45 US
(c) Individuals/Particuliers	\$30 US
- Current individual copy/Prix du numéro	\$ 7 US
- Back issues/Volumes antérieurs	\$10 US

Claims: Undelivered copies must be claimed no later than three months following month of publication. CODESRIA will supply missing copies when losses have been incurred in transit and where the reserve will permit.

Les réclamations: La non réception d'un numéro doit être signalée dans un délai de trois mois après la parution. Nous vous ferons alors parvenir un numéro de remplacement dans la mesure du possible.

ISSN 0850 3907

Contents / Sommaire

Naceur Bourenane

Introduction.....5

E. E. Ekong

The Role of the World Bank in Nigerian Agricultural Policy.....65

Driss Khrouz

Effets de l'aide internationale sur l'agriculture africaine:
le cas du Maroc.....99

Machioudi Dissou

L'aide et les priorités internes des politiques agricoles nationales
et sa place dans le secteur agricole: le cas du Bénin.....139

Mamadou Dansokho

Les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur
l'agriculture africaine: L'exemple du Sénégal.....171

Dejene Aredo

Developmental Aid and Agricultural Development Policies
in Ethiopia 1957-1987209

Books Received.....239

Just Published / Vient de Paraître

INTERNATIONAL DEVELOPMENT INFORMATION NETWORK



CODESRIA



**DIRECTORY
OF DEVELOPMENT RESEARCH
AND TRAINING INSTITUTES
IN AFRICA**

**INVENTAIRE
DES INSTITUTS DE RECHERCHE
ET DE FORMATION
EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT
EN AFRIQUE**



PARIS 1992

This Directory, produced in collaboration with the Council for the Development of Economic and Social Research in Africa (CODESRIA) in Dakar, Senegal, provides detailed information on 641 research and training institutes in 49 African countries, on their development research and training programmes, and other related activities. The information is part of the International Development Information Network (IDIN) database created by the Inter-regional Coordinating Committee of Development Associations (ICODA) with the OECD Development Centre.

This publication is an updated version of the Directory published in 1986.

Cet Inventaire, préparé avec la collaboration du Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique (CODESRIA) à Dakar, Sénégal, contient des informations détaillées sur 641 instituts de recherche et de formation, situés dans 49 pays africains. Ces informations portent sur leurs programmes de recherche et de formation dans le domaine du développement, ainsi que sur leurs autres activités connexes. Elles sont extraites de la base de données du Réseau international d'information sur le développement (IDIN), créée par le Comité inter-régional de coordination des associations de développement (ICODA) et le Centre de Développement de l'OCDE.

Cette publication est une mise à jour de l'inventaire publié en 1986.

(40 92 02 3) ISBN 92-64-03539-7

FF 170

Just Published / Vient de Paraître

INTERNATIONAL DEVELOPMENT INFORMATION NETWORK



CODESRIA



REGISTER
OF DEVELOPMENT RESEARCH
PROJECTS IN AFRICA

RÉPERTOIRE
DES PROJETS DE RECHERCHE
EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT
EN AFRIQUE



PARIS 1992

This Directory, produced in collaboration with the Council for the Development of Economic and Social Research in Africa (CODESRIA) in Dakar, Senegal, provides detailed information on 641 research and training institutes in 49 African countries, on their development research and training programmes, and other related activities. The information is part of the International Development Information Network (IDIN) database created by the Inter-regional Coordinating Committee of Development Associations (ICCDA) with the OECD Development Centre.

This publication is an updated version of the Directory published in 1986.

Cet inventaire, préparé avec la collaboration du Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique (CODESRIA) à Dakar, Sénégal, contient des informations détaillées sur 641 instituts de recherche et de formation, situés dans 49 pays africains. Ces informations portent sur leurs programmes de recherche et de formation dans le domaine du développement, ainsi que sur leurs autres activités connexes. Elles sont extraites de la base de données du Réseau international d'information sur le développement (IDIN), créée par le Comité inter-régional de coordination des associations de développement (ICCDA) et le Centre de Développement de l'OCDE.

Cette publication est une mise à jour de l'inventaire publié en 1986.

(40 92 02 3) ISBN 92-64-03539-7

FF 170

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.*¹ 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,² de la montée du chômage,³ de la progression de la malnutrition, de la sous-alimentation⁴ et de la maladie, des fléaux qui détruisent régulièrement les productions agricoles⁵ 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,⁶ 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,⁸ ni même la nature.

La situation paraît si désespérée⁹ qu'aujourd'hui, nombreux sont ceux qui se demandent ce qu'il y a lieu de faire de ce continent¹⁰ malade,¹¹ *Ce cas particulier*.¹² 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)¹³ gouvernés par des dirigeants indifférents et corrompus,¹⁴ 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'¹⁵ 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 derniers¹⁶ 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)¹⁷ 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.¹⁸ 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 expatrié¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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 dette²² 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,²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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'espoirs 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 donneurs 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 évaluations²⁶ 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,²⁷ 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,²⁸ 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,²⁹ 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.³⁰

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.

multipartaire³¹ 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.³² 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.³³

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.³⁴ 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,³⁵ 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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

Historiquement, l'aide dans son acception dominante pour l'heure,⁴⁰ s'est appuyée dans sa formalisation sur le courant développementaliste. Elle apparaît dans ce sens comme le produit d'une conjonction de facteurs historiques.⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³

- 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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)⁴⁶ 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.⁴⁷ 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".⁴⁸

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.⁴⁹ 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)⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³ 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.⁵⁴

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)⁵⁵ par les experts de la Banque Mondiale. Les Etats sont assujettis à la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement structurel.⁵⁶ 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).⁵⁷ 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.⁵⁸

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",⁵⁹ 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.⁶⁰

La décennie 80 aura également été marquée par un ralentissement très sensible des prêts privés et une augmentation des taux d'intérêts.⁶¹ 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 extérieurs⁶² 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,⁶³ 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,⁶⁴ c'est-à-dire en produits stratégiques (y compris au sens que lui donne la Banque Mondiale.⁶⁵

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 fragilisent 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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;⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.¹ 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,² joblessness soaring,³ malnutrition and under-nourishment rampant,⁴ disease rife, natural disasters chronically eating into agricultural harvests,⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸

So catastrophic has the situation come to seem⁹ that these days there are many who wonder what to do with this continent¹⁰ routinely described as sick,¹¹ sometimes dismissed outright as a unique basket case.¹² 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 growth¹³ 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.

leaders¹⁴ 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,¹⁵ 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.¹⁶

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,¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

- 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.²⁰ 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.²¹

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),²² and when the continent's share of total APD²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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,²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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

29 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.³⁰

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",³¹ 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.³² 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.³³

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.³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

Historically speaking, aid, in the formal, systematic sense in which it is most generally understood now,⁴⁰ was nurtured by the developmentalist school of thought. From that perspective it was seen as the product of a set of historical factors.⁴¹ 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.⁴²

Focusing on the recent period, we can organize the evolution of the aid concept, in terms of its content and definition, into three phases.⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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".⁴⁸

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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵ Various States had to come to terms with the implementational exigencies of structural adjustment programmes.⁵⁶

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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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.⁵⁹ 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.⁶⁰

In the 1980s, there was a very clear slowdown in the rate of private lending, while interest rates rose.⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³

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.⁶⁴ 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.⁶⁵

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.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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

The Role of the World Bank in Nigerian Agricultural Policy

E. E. Ekong*

Résumé: L'aide est devenue la source la plus importante de capital pour l'investissement et la consommation directe en Afrique. Loin d'être une charité, l'aide entraîne des dettes, des obligations et des rapports de force inégaux entre les organismes de financement et les pays récipiendaires. Au Nigéria, la Banque mondiale est l'organisme d'aide le plus important qui intervient massivement dans le secteur agricole. Au milieu des années 1970, la Banque mondiale et le gouvernement du Nigéria mirent en place une stratégie intégrée de développement rural ainsi qu'un projet pilote de développement agricole qui avaient pour objectif de fournir un paquet d'améliorations des infrastructures, des services de soutien à l'agriculture, des intrants agricoles et du crédit. Ils avaient également pour objectifs majeurs l'augmentation de la productivité agricole et des revenus des populations rurales. Une décennie après, une évaluation de ces projets donna des résultats mitigés. Le site y tira des avantages suivants: de nouveaux intrants, des infrastructures améliorées comme des pistes de production, des trous de forages, des centres de formation et de nouveaux marchés. Cependant, le revenu général des paysans ne s'est pas amélioré pour autant. L'augmentation des revenus a été absorbée par l'augmentation des dépenses et de la consommation. Dans ce processus le petit paysan a été le plus grand perdant. La tendance fut au changement pour la monoculture. L'auto-suffisance alimentaire ne fut pas atteinte. Contrairement aux déclarations faites comme quoi ce programme est un programme intégré, le projet pilote ne porta que sur quelques cultures céréalières et négligea le cheptel. En réalité toute l'orientation du projet pilote est fondée sur l'hypothèse que le développement agricole peut être effectué grâce aux importations des ressources externes sous forme de capitaux de technologies améliorées et de gestion. Ainsi le Nigéria dû faire face à d'énormes dépenses financières dans le projet pilote. Le résultat fut que les choix économiques du Nigéria furent de plus en plus dictés par les marchés étrangers, les banques étrangères ainsi que par les agences de développement étrangères.

Introduction

".... The rich ruleth over the poor, and the borrower is servant to the lender". (Prov. 22: 7)

The above Biblical dictum can be said to have manifested its reality in the relationship between developing nations in general and those in Africa in particular, and the technologically advanced Western economies. The economic weakness of Africa has been translated to political, technological and military weakness thereby putting African nations in the borrower's

position and the Western nations in the lender's position. While students of Frantz Fanon and Walter Rodney explain Africa's weakness in terms of historical links with European mercantilism, slave trade and colonialism, post-independence economic problems are now being attributed to neo-colonialism, which entails the continued domination of economic, social and political structures of African nations by former and contemporary imperialists either directly or through their agents. The seriousness of it all in contemporary times is the growing liability of Africans to feed themselves. Food aid, technical aid, financial aid and all sort of aid have been devised to ameliorate the African development problem.

Musicians, sportsmen and women in the Western world have come up (between 1985-86) with innovative programmes for raising money for victims of famine in Africa. Aid has become the major source of investment capital as well as that of direct consumption to Africa. However, Western aid is not necessarily charity grant. Even when aid is defined as "a payment from one government to another on concessionary terms to promote economic development or prevent economic decline" (Streeten, 1972), the fact remains that aid entails debt, obligations and unequal power relations between donors and recipients. For most African countries the delimita now is whether to accommodate more loans and aid in the face of an already heavy debt burden on the one hand and a depressed economy with double digit inflation on the other. Several sectoral conferences in Africa, culminating in the 1980 Lagos Plan of Action (LPA), have consistently recognized the fact that not one of today's developed countries developed by depending excessively on external sources for the supply of the strategic inputs into their processes of generating and sustaining development and economic growth. The LPA emphasizes that: "outside contributions should only supplement our own efforts, they should not be the mainstay of our development" (Para. 14(III)). It maintains that for Africa, an agricultural-based export-oriented development strategy is an essential beginning to a process of long-term transformation and a prelude to industrialization.¹

Some Background Issues

Like most other African countries, Nigeria has always recognized the importance of agriculture with respect to its complex interrelation with the population's level of nutrition and health, spatial distribution, employment, balance of payments and the related questions of dependence.

1 It must be remarked here that while the World Bank identifies agriculture as the motor of all African countries, the Lagos Plan of Action recognizes that the motor of any country will depend on the content and nature of its natural resource endowment.

With an estimated 1982 population of 89.1 million and a geographical area of 924.00 sq. km., Nigeria is one of the largest countries in the continent of Africa. While about 75% of its total land area can be brought under cultivation, the actual per capita arable land varies between 0.20 to 2.52 hectares cultivated mainly under a bush fallow system. An estimated 65% of Nigeria's labour force (as of 1979) is engaged in agriculture.

Before 1960 when Nigeria gained political independence from Britain and until the outbreak of the civil war in 1967, Nigeria earned up to 80% of its foreign exchange from agricultural exports and was largely self-sufficient in food. Large corporate, private or government farms were negligible in number and in their contribution to this self-sufficiency. Rather, small scale operators were responsible for nearly all agricultural production. Governmental involvement in agriculture then was limited to the creation and maintenance of a network of marketing boards to ensure efficient overseas marketing of farm produce, and to some research into the major export cash crops. The official colonial policy discourages white settler plantations and foreign investment in agriculture but encouraged British firms to buy agricultural raw materials from the Nigerian farmers. Until 1954, there was no conscious effort on the part of government to reinvest surpluses accruing from the agricultural sector to improve the rural areas and expand local agricultural production. While agricultural research concentrated on export crops, food crops (except rice) received no attention at all. While food imports were limited, Nigeria was a reputed leading exporter of palm oil, kernel, cocoa, cotton, rubber, and groundnuts.

By 1970, when the civil war came to an end, Nigeria's economy experienced a dramatic change, with the beginning of an upward spiral in foreign exchange earnings from petroleum oil. This temporarily diverted attention from agriculture, until the 1973 Sahelian drought drove thousands of refugees from neighbouring countries into Nigeria and brought to relief the gap between the available quantity and quality of food and demand. A series of government programmes were the response: Gowon's Military regime launched a National Accelerated Food Production Programme (NAFPP); the Murtala/Obasanjo regime launched Operation Feed the Nation (OFN), while the civilian regime of President Shehu Shagari launched the Green Revolution.

The Inception of World Bank Aid to Nigerian Agriculture

As a longer-term measure, the Gowon regime in 1973/74 had initiated a plan, in conjunction with the World Bank, for a capital intensive project to serve both agricultural and rural development purposes. This project took off in a pilot form in 1975/76 at Funtua, Gombe and Gusau - all in the Northern savanna zone of the country. In addition, the Federal Government embarked upon the development of river basins to effectively harness water resources for agricultural development. Eleven River Basin Development Authorities

(RBDA) had been established by 1984. In 1979 prior to civilian rule, World Bank officials in conjunction with Nigerian experts were commissioned by the Federal Ministry of Agriculture to study the food production situation in Nigeria and recommend an appropriate strategy for achieving self-sufficiency in food production.

Before this Food Strategy Mission, the World Bank's first post-independence association with Nigeria's agriculture had been in 1971 when it assisted the then government of Western Nigeria in the rehabilitation of its cocoa farms. By 1985, the World Bank had been involved in twenty seven (27) agricultural and rural development related projects, worth on its part, approximately US \$1,363.7 million (see Table 1) constituting about 10% of Nigeria's official external debt. With these projects at different stages of completion and at least seven others under negotiation, the World Bank has become the single most prominent multilateral organization in Nigeria's agricultural scene today.

Table 1 : IBRD Assisted Agricultural Projects in Nigeria (1985)

Project Name	Number	Loan Amount (US\$m)	Schedule		Closed June
			Agreement FY-July	Loan Cancelled	
1. Western State First Cocoa	764	7.2	1971	0	1979
2. Second Cocoa	1045	20.0	1975	0	1983
3. Funtua ADP	1092	29.0	1975	0.6	1983
4. First Livestock Devlpt.	1091	21.0	1975	0	1984
5. Rice	1103	17.5	1975	0	1983
6. Gusau ADP	1099	19.0	1975	0.1	1983
7. Gombe ADP	1164	21.0	1976	--	1983
8. Bendel State Oil Palm	1183	29.5	1976	16.5	1982
9. Imo State Oil Palm	1191	19.0	1976	0	1986*
10. Ondo State Oil Palm	1192	17.0	1977	10.1	1982
11. Lafia ADP	1454	27.0	1977	0	1984
12. Ayangba ADP	1455	35.0	1977	0	1984
13. River State Oil Palm	1591	30.0	1979	0	1985*
14. ARMTI	1719	9.0	1980	0	1986*
15. Bida ADP	1667	23.0	1980	0	1985*
16. Ilorin ADP	1668	27.0	1980	0	1985*
17. Forestry Plant.	1679	31.0	1980	0	1986*
18. Oyo North ADP	1838	28.0	1981	0	1987*
19. Ekiti-Akoko ADP	1854	32.5	1981	0	1987*
20. Bauchi State ADP	1981	132.0	1982	0	1987*
21. Kano State ADP	1982	142.0	1982	0	1987*
22. Agri. Tech. Assist.	2020	47.0	1982	0	1987*
23. Sokoto State ADP	2185	147.0	1983	0	1987
24. Fertilizer Input	2345	250.0	1984	0	1986*
25. Kaduna State ADP	2436	122.0	1985	0	1990*
26. Southern Borno ADP	=/=	=/=	=/=	=/=	=/=

-- Less than \$0.1 million

* Projected

=/= Not yet agreed

Source: World Bank Report No. 4723-UNI. Nigeria: *Agricultural Sector Memo*, Vol. 1, Feb. 25, 1985 (Annex 1), p. 51.

The Research Issues, Study Objectives and Approach

Neo-classical economic theory considers foreign investment beneficial on the simplistic assumption that perfect competition and knowledge prevail in the markets of developing economies. In reality, however, monopolies and oligopolies often dominate their capital markets. It is also assumed that aid is provided on humanitarian grounds or as a form of restitution for past exploitation, although numerous studies clearly demonstrate that political and economic interests are crucial considerations in foreign aid.

In debates on African agriculture some consider that aid is indispensable for its development while others maintain that donors can only exacerbate the current crisis in African agriculture in order to entrench their hegemony over the economies. It is within this ideologically conflictual background therefore that this chapter examines the massive involvement of the World Bank in Nigeria's agriculture. More specifically this study aims to answer the following questions:

1. Why has World Bank assistance been necessary for Nigeria's agricultural development, despite various declarations of a self-help oriented development strategy?
2. To what extent is there a convergence of interests between the World Bank and Nigeria in terms of specific development policies, and/or how has the World Bank influenced Nigeria's development policies?
3. What have so far been the positive and negative impacts of the World Bank assisted agricultural development projects in terms of:
 - (a) Nigeria's food supply problem;
 - (b) Nigeria's general agricultural development;
 - (c) Nigeria's rural development;
 - (d) General economic options.
4. What prospect does aid hold for Nigeria's agriculture?

Since World Bank activities in Nigeria are relatively extensively documented, this study depended heavily on an analysis of selected documents on each World Bank project and a review of Nigeria's agricultural policies. This was supplemented by interviews with various individuals who have been involved with the planning, implementation and evaluation of World Bank assisted agricultural projects. Evaluation studies of completed pilot agricultural projects were also reviewed in order to answer the questions on impact. These sources of information were complemented by visits to selected project areas, although resource limitations constrained interviews with farmers in the project areas.

External Aid and Nigeria's Economic Development

Types of Aid to Nigeria

The working definition of 'aid' used here is essentially economic, in that it regards 'aid' as any purchase or credit negotiated through governmental or voluntary agencies on terms more favourable than 'normal' commercial terms (Eldridge, 1969).

Finding themselves economically, politically helpless, independent developing nations have resorted to foreign aid in the form of short or long-term loans and 'gifts' in order to promote economic development, lay basic needs infrastructures and raise the standard of living of their citizens.

Foreign donors on the other hand, have found aid convenient because it enables them to promote regimes which will be favourably disposed to their ideologies, (namely the West, to keep developing countries under the ambit of capitalism, and the East, to break or weaken the economic and political links between recipients of its aid and their former colonial Western powers). Furthermore, the lure of multilateral aid is said to lie in its divestment from ideological interest of the donor agency. This argument, however, either underrates or overlooks the fact that these multilateral agencies are in the long run equally controlled by similar ideological interests.

Financial aid may be in the form of loans or gifts but the 'aid' component is often the concession granted in terms of long repayment periods and low interest rates. However the build up of interest and amortization on such loans has led to a great debt burden for recipient countries. During the 1960s resource flows to developing countries in the form of loans and grants from the OECD member nations took the form of:

- i) grants for budgetary subsidies to ex-colonies (mainly Francophone) and military allies;
- ii) loans for capital projects;
- iii) loans for general support of infrastructural development;
- iv) transfer of surplus agricultural commodities against loans repayable in local currencies.

Whereas OECD States tended to prefer private investment, most loans from the Soviet bloc were directed to public investments.

The term 'tied aid' refers to a situation in which a loan is tied to the purchase of needed inputs from the donor or its approved agents. This deprives the recipient country the best bargain in terms of price and quality of goods. A related term 'turn-key', refers to a situation where the donor agency builds the plant or starts the needed project, manages it for a period before 'turning over the key' or handing it over to the recipient country. The pilot agricultural projects (ADPs) discussed in this work were good examples of tied aid and turn-key projects.

Olakanpo (1964) reviewing foreign aid to Nigeria's second Development Plan, maintains that external capital: (a) enables a developing country to receive all the essential ingredients of development in a balanced proportion; (b) if channelled towards investment in growth-sensitive areas, it enables such investment to proceed without taxing domestic resources which could then be directed to other equally important investment; (c) bridges the gap between the foreign exchange earned and private investment and the amount needed for developmental activities as well as settlement of debts; (d) external aid is also often sought to alleviate the problems of executive, technical and technological capacities. In this regard, financial aid may have been very crucial for Nigeria's economic development in the early 1960s when foreign exchange was one of the major constraints, but during the 1970s the problem was that of technical and managerial capacity as petroleum oil provided the necessary foreign exchange. In the 1980s there has been a synthesis in that both factors are lacking.

Sources of Aid to Nigeria

The major sources of financial and technical aid to Nigeria, like most other developing nations, include bilateral sources, which embrace all conventional loans and grants based on government-to-government negotiations. The first post independence National Development Plan of 1962-68 was largely structured around expected inflow of bilateral aid, including technical assistance. This aid did not materialize as foreign investors resorted to contractor finance and supplier credit arrangements. The then Nigeria Consultative Group (made up of the USA, UK, West Germany, the Netherlands, Italy, Belgium, Canada and Japan with Switzerland as an observer) formed under the sponsorship of the IBRD, following the inauguration of the First Plan in 1962, was only able to raise a loan for the Kainji Dam Project. Political instability was reportedly the major hindrance to substantial aid from bilateral sources.

The second major source of Nigerian aid is multilateral, including agencies such as the IBRD, DAC, IDA, C.D.C., United Nations Agencies, the European Development Fund and the African Development Bank. By far the World Bank (both the IBRD and the IDA) has been and continues to be the principal source of multilateral finance to Nigeria, having contributed approximately 96% of such total inflows by 1982 and almost 100% by 1985.

The third most important source is the private non-commercial organizations like the Ford and Rockefeller Foundations, and the International Development Research Center (IDRC).

As shown in Table 2, the major sources of external capital to Nigeria, from the late 1970s and in the 1980s, in descending order, have been the international capital markets, multilateral loans - particularly those of the World Bank (IBRD and IDA) - and then Bilateral loans. Analysis of the directions of these loans shows that mining/quarrying and

manufacturing/processing accounted for 64% of total investment with a noticeable shift since 1978, from mining/quarrying to manufacturing and processing (see Table 4). Total investment of foreign capital in agriculture accounted for only 2.2 percent of the total and this came mainly from multilateral sources (Central Bank of Nigeria, 1985).

**Table 2 : Capital Supply to Nigeria from External Sources 1978-1982
(US\$ Million)**

	1978	1979	1980	1981	1982
A. Suppliers Credit					
France	24.3	19.6	12.7	6.2	2.1
Italy	5.2	3.9	2.1	0.6	0.1
United Kingdom	4.6	3.0	2.1	1.1	0.5
Others	2.6	2.0	1.2	0.6	-
Sub Total	36.7	28.5	18.1	8.5	2.7
B. Private Institutions					
France	-	10.5	9.3	4.8	21.6
Western Germany	-	23.5	15.7	16.8	98.0
United Kingdom	0.3	0.2	0.1	-	45.2
Multiple Lenders	1,398.9	2,219.8	3,060.4	3,924.7	6,659.6
Euromarket Loans	(954.2)	(1,710.9)	(2,051.8)	(2,310.9)	(4,552.3)
Others	2.8	1.7	1.1	0.4	-
Sub Total	1,402.0	2,255.7	3,086.6	3,946.7	6,824.4
C. Multilateral Loans					
African Develop. Bank	5.0	4.7	4.0	3.2	2.5
European Inv. Bank	-2.9	12.5	17.3	26.1	
I.B.R.D.	447.1	478.2	516.6	562.2	674.0
I.D.A.	38.3	37.9	37.5	37.1	36.7
Sub Total	490.4	523.7	570.6	619.8	739.3
D. Bilateral Loans					
Canada	42.1	42.3	41.0	41.2	39.0
Western Germany	111.5	109.5	92.4	86.4	131.3
Italy	11.3	0.7	7.5	5.1	3.9
Japan	81.3	64.9	85.1	73.6	64.6
Netherlands	23.2	23.4	20.2	16.4	14.9
United Kingdom	57.0	56.9	66.3	45.1	32.6
United States	85.9	82.2	78.7	85.5	80.5
Others*	6.2	23.8	20.8	17.5	37.9
Sub Total	418.5	412.7	412.0	371.1	404.7
Grand Total	2,347.6	3,220.0	4,087.3	4,946.1	7,971.0

* Including Loans from Denmark, Hungary, Norway and USSR.

Sources: (1) International Monetary Fund Publication, 1983

(2) IBRD External Debt Division.

Aid to Nigeria's Agriculture

The *World Development Report* of 1984 classified Nigeria as a "middle-income oil exporting country", using a GNP per capita of over US\$360 as the selected world poverty threshold. A profile of federally collected gross annual revenue indicates that, outside the civil war years,

Nigeria's annual income increased steadily from 1966 until 1981 when sharp decreases in revenue were experienced (see Table 3). Even then, Nigeria's gross annual income still soars above those of most sub-saharan African countries. Why then can Nigeria not devote a substantial part of its income to the development of its agriculture without the need for external loan?

Table 3 : Nigeria's Gross Annual Federally Collected Revenue and percentage total allocation to Agriculture, 1966-84

Year	Total Revenue N (Million)	Total Allocation to Agriculture N (Million)	Percentage
1966	378.4	6.8	0.018
1967	327.0	6.2	0.019
1968	284.8	3.2	0.011
1969	378.4	6.0	0.016
1970	633.2	8.2	0.013
1971	1,169.0	12.7	0.011
1972	1,404.8	23.1	0.016
1973	1,695.3	48.8	0.029
1974	4,537.0	112.0	0.025
1975	5,514.7	250.0	0.045
1976	6,765.9	147.7	0.022
1977	8,042.4	155.7	0.019
1978	7,371.1	136.6	0.019
1979	10,912.4	120.1	0.011
1980	15,234.0	469.3	0.031
1981	11,978.9	509.5**	0.043
1982	11,748.8	178.9**	0.015
1983	10,947.4	472.4**	0.043
1984	11,738.5	285.3**	0.024

* Recurrent and Capital

** Provisional Figures

Source: Central Bank of Nigeria, *Annual Report and Statement of Account* (for the various years).

Perhaps more intriguing is the fact that since 1970 when the food problem surfaced, Nigeria has embarked upon at least twelve different capital intensive programmes, projects and reforms at the federal level, aimed at agricultural and rural development, without the involvement of external finances. Prominent among these were the National Accelerated Food Production Programme (NAFPP), The River Basin Development Authorities (RBDAs) charged with a comprehensive development of the nation's major water resources; the Nigerian Agricultural and Cooperative Bank (NACB) established to accelerate the flow of funds to the farm sector; the Operation Feed the Nation (OFN) and the Green Revolution Programme (GRP).

The need for external loans for Nigeria's agricultural and rural development has been justified as follows by Professor Francis Idachaba,

Head of the Federal Agricultural Coordinating Unit, (FACU) in an exclusive interview:

- 1) Foreign Loans guaranteed foreign exchange for the purchase of necessary inputs in the face of an acutely dwindling external reserves situation.
- 2) Nigeria's wider conception of agricultural development as an integrated programme including the provision of rural infrastructures, entails a more complex and higher level of managerial ability which has not existed hitherto internally.
- 3) As a developing society there are multifarious demands on Nigeria's resources and the development of agriculture is only one of such demands hence any assistance that would lighten the burden in the short run is welcome.
- 4) The World Bank loan is actually a small part of the total capital outlay in Nigeria's agricultural and rural development. It is given under more favourable terms than other sources; Nigeria is a member country of the Bank and should therefore enjoy any facility which can enhance its economic development.

One might then ask to what extent this kind of rationalization is consistent with Nigeria's December 1985 rejection of the IMF loan which could have helped to correct her balance of payment problems? One explanation is that the different regimes adopted different development strategies. Thus for instance, while the civilian government of the so-called Second Republic (1979-83) was all out for external financial input into Nigeria's development, Babangida's regime declared that:

We must reduce the excessive link of our society to external impulses and move towards a more inward-looking development strategy involving not only the reduction of imported goods and services, but also the acquisition of and pride in our own technological capabilities (President Babangida's 1986 Budget Speech).

Besides development policy inconsistency being a direct reflection of changes in governments, the IMF loan conditions have been seen by Nigerian governments to infringe on policy decisions, while the World Bank's concern is seen mainly in relation to the productivity of the development projects it funds and the ability to repay loans. This vision arises because, given Nigeria's size and potential, as a potential leading nation in Africa, perhaps it has received more favorable assistance from the World Bank.

It was however Professor Idachaba's opinion that given the political will, Nigeria should be able to do without World Bank loans in her agricultural and rural development programmes. This lack of political will become apparent when one balances the pattern of budgetary allocation to agriculture in relation to other sectors both as a percentage of federal

revenue (see Table 3) and by foreign investment. It is also significant that foreign investments in general shot up as from 1979 with the inception of the civilian government.

By 1986 however the shortage of foreign exchange had become rather critical due to the sharp decline in petroleum prices on the World market. The question therefore is not whether Nigeria needs external assistance but in fact, whether Nigeria is still creditworthy and can repay any loans it accumulates at this time. The prevailing attitude in Nigeria today is that we should use what we have to get what we want - an inward-looking philosophy.

The World Bank and Nigeria's Agricultural Policy

General Patterns of Agricultural Aid

The World Bank's declared orientation during the 1970s was to assist in the elimination of absolute poverty by targeting increasing proportions of its funds to the lower 40 percent of the populations of developing countries. This was defined as:

a strategy designed to improve the economic and social life of the rural poor and extending the benefits of development to the poorest among those who seek a livelihood in the rural areas - small scale farmers, tenants and the landless being included in this group (World Bank, 1975).

Thus in respect of Nigeria, whereas World Bank loans and credit facilities between 1958 to 1970 were exclusively directed towards transportation infrastructure, the bulk of its loans from 1971 were for agriculture and rural development. Out of a total sum of 413.5 million Naira (US\$617.2 million) loaned to Nigeria by the World Bank between 1958 and 1974, only 18.22 million Naira (US\$27.2 million) went to agricultural projects. In contrast, since 1971 until December 1985, World Bank loans to Nigeria's agriculture have been in excess of \$1.3 billion (see Table 1), whereas loans for infrastructural development have dropped significantly to less than \$500 million.

Significantly also, a greater proportion of the World Bank's loan to Nigeria since the 1970s were directed towards an integrated rural development scheme, involving small-holders in area agricultural development, food crops, fertilizer imports, livestock, forestry, training of project managers and technical assistance. To some extent this emphasis coincided well with Nigeria's stated policy and objectives in agriculture and rural development.

Nigeria's Agricultural and Rural Development Policy

The Nigerian governments declared policy is that agriculture, is a major development priority area since it is basic to the overall development of the

economy, in terms of food, raw materials for export earnings and domestic industries, and employment for a vast majority of the population. The government also acknowledges that this potential has not yet been fully realized, particularly since the ascendancy of petroleum oil as the major foreign exchange earner and the gross neglect of food production programmes, which led to a drastic food deficit estimated at about 3 million metric tons in grain equivalent in 1980. The result has been massive importation of food, soaring food prices and the accompanying reduction in the real income of the average Nigerian, a high level of dependence on imported raw materials by Nigerian industries and a dramatic reduction in traditional agricultural exports. Government also acknowledged that hitherto the main thrust of Nigeria's agricultural policy had been in the direction of expanding the cultivated area instead of raising productivity through the intensive application of modern innovative technologies. It recognized the inadequacy of supporting only physical infrastructure such as feeder roads, storage facilities, marketing outlets, and of social or institutional infrastructures like extension education and credit facilities.

To alleviate these problems, the government first experimented with large scale direct production, through the establishment of food crops and livestock production companies, large scale plantations and ranches wholly owned or in partnership with private entrepreneurs. It soon became obvious that government direct production could neither succeed on its own as an economic venture nor meet the overall developmental objectives of the agricultural sector. A shift in policy was therefore made in favour of the small-holder farmers as the centerpiece of Nigeria's agricultural development effort.

Government also realized that the root of the agricultural development impasse derived from the relative underdevelopment of the rural areas, hence its focus on an Integrated Rural Development (IRD) approach, whereby not only inputs delivery to farmers but also their health, housing and general quality of life are taken in consideration. This new approach was particularly mentioned in the *Second National Development Plan 1970-74*, during which time the World Bank's expertise was sought and when the first generation of pilot Agricultural Development Projects (ADPs) were established at Funtua, Gusau and Gombe by 1975. One may say here that this new policy posture marks one point of policy convergence between Nigeria and the World Bank's new development orientation.

Other more specific agricultural policy objectives of government include: the adoption of mechanized land clearing; the supply of fertilizers, agro-chemicals, improved seeds and stock, livestock feeds and fishing nets; the use of price subsidy on inputs to induce farmers to adopt new technology and to assure them a reasonable profit margin; the liberalization of commercial bank's lending policies to make loanable funds available to

farmers; a more favourable farmer-extension staff ratio; development of institutions designed to facilitate the implementation of agricultural policies; fiscal incentives for large scale production; a land policy ensuring availability of land and security of tenure for productive agriculture; settlement of nomadic herdsmen and development of livestock service centers with watering points, improved pasture, and veterinary services; expansion of manpower training schemes; support of agricultural research and the effective harnessing, management and exploitation of the country's water resources for agricultural and other rural activities. With specific reference to rural development, there is no national rural development policy as such. Rather, the development of rural Nigeria has come to be defined and understood mainly in terms of the construction of feeder roads, boreholes and dams for year-round water supply, rural electrification, agro-service centers, consumer shops and some basic health care facilities as a service to agricultural development project areas.

The 1986 budget speech by President Babangida, however, proposed some policy measures on rural development, including the creation of a Directorate of Food, Roads and Rural Infrastructures in the office of the President with a mandate to construct 60,000 kilometers of feeder roads and other rural infrastructure nationwide.

The Pilot Agricultural Development Projects

In pursuance of its Integrated Rural Development Strategy of agricultural development, the Nigerian government during the Third National Development Plan period, established the Pilot Agricultural Development Projects at Funtua, Gusau, Gombe, Lafia and Ayangba located in Kaduna, Sokoto, Bauchi, Plateau and Benue States respectively. These were to provide a package of infrastructural improvements, agricultural supporting services, farm inputs and credit. The general primary objectives included:

- (a) the increase of agricultural productivity in terms of food and industrial crops and the incomes of rural people;
- (b) the improvement of the standards of living in the rural areas.

These projects marked the beginning of the Federal Government's involvement in both financial and management partnership with state governments in agriculture and rural development, an area which hitherto had remained the exclusive responsibilities of the states.

The first set of ADPs at Funtua, Gusau and Gombe were identified in November 1972 and the World Bank Appraisal Mission visited Nigeria in September/October 1973 and published its reports in September 1974. The Funtua and Gusau, projects therefore, commenced in April 1975 while Gombe project followed in November 1975. The Ayangba and Lafia ADPs were identified in June 1974 but the projects did not start until April 1978. These five agricultural projects have therefore come to be known as the Pilot ADPs, as subsequent projects were to benefit from their experiences.

In terms of project support, each project is supposed to be the direct responsibility of the state in which it is hosted. The Federal Government however contributed 25 percent of the total expenditure, while the World Bank-loan funds covered between 35 and 47 percent of the total and the state concerned provided the remaining 30 to 40 percent of the total expenditure. Functionally the ADPs emphasize:

- (a) an input delivery and credit supply system through a network of farm service centres, which ensures that no farmer travels more than 5-15 kms to purchase needed farm inputs;
- (b) the construction of rural feeder road networks to open up new areas for cultivation and facilitate the rapid evacuation of farm produce and timely input delivery;
- (c) an intensive systematic extension and training system backed by timely input supply and adaptive research;
- (d) a solid project management and in-built project monitoring and evaluation process.

These Pilot ADPs had a 5-year operational life span and in area they covered a few Local Government Areas (LGAs) hence their designation as "enclave ADPs". The major features and achievements of these ADPs are schematically presented in Table 4.

The State-wide Agricultural Development Projects

The end of the project life of the pilot ADPs between 1980-82 coincided with the incoming of the civilian government of the Second Republic and the beginning of the 4th National Development Plan period. National self-sufficiency in food production featured high in the priority list of that government which launched the Green Revolution Programme and ADPs or projects designed to cover all parts of the country. Thus from 1981, statewide ADPs came into being, as slightly scaled down versions of the pilot ADPs but intended to attain the magnitude of the pilot ADPs as funds increased during various phases - hence their alternate name "phased ADPs". By March 1986, the "statewide ADPs" operated in 17 out of the 19 States, while Rivers and Lagos States, yet to adopt this programme, either already had comparable programmes (for instance the "school-to-land" programme in Rivers State) or intended to embark upon fisheries (Lagos State), which did not immediately interest the World Bank.

The statewide ADPs, which are supposed to cover all Local Government Areas (LGAs) within a State, are not yet uniform in character as World Bank technical input is still awaited in some States, while other States (for example Gongola) currently have alternative simple programmes similar to ADP but without World Bank support. The ADPs in Bauchi, Kano, Kaduna and Sokoto States have gone completely statewide partially because some of these States inherited the pilot ADPs. The ADPs in Borno, Anambra, Benue,

Bendel, Cross River, Imo, Ogun and Plateau States only took off between 1984-86.

The States also have different modes of ADP operation. For instance, the Imo State ADP, initially aimed to strengthen the already existing extension service, so that within two years half of the State's farmer population could be reached on a regular basis. Here they established a limited liability commercial company to distribute fertilizer and other farm inputs and improve at least 100 km of feeder road networks within that period.

The 1986 Budget Speech now vests the ADPs and the State Ministries of Agriculture with the responsibility of agricultural extension, seed multiplication, on-farm adaptive research, input distribution, and other infrastructural support activities. The ADPS in particular are to take over the agricultural functions of the River Basin and Rural Development Authorities (RBDAs), thereby releasing them to concentrate on water resources development; especially irrigation and flood control infrastructure along designated river basins.

As these new ADPs have been established at different times and are therefore at different stages of maturity, it is not too meaningful to consider the performance of each of them at this point. Rather Table 4 shows the overall operations of the existing ADPs in 1982, 1983 and 1984 while the detailed features and achievements of a sample of these are presented as appendices.

The ADPs deal mainly with food crop production, although the Federal Government is aware of the high supply/demand gap of meat, which by 1985 was placed at 110.0 million metric tons with the highest deficit in beef followed by poultry, sheep and goats in spite of an annual beef production growth rate of 3.5%.

The World Bank had, between 1975-83, assisted Nigeria in its livestock development. A more elaborate appraisal of the livestock situation was concluded in 1985, establishing a second livestock project in which the World Bank was to contribute US\$81.0 million, while the Federal Government, Commercial Banks, the Nigerian Agricultural and Cooperative Bank and Farmers were to contribute the balance of US\$47 million equivalent. The 5-year project proposed aims were to raise the productivity of some 30,000 pastoralists and mixed farmers' small scale herds and goat flocks. Sheep and poultry production would be assisted on a smaller scale. The project was scheduled to commence in 1987. The project cost estimates are as shown on Table 5.

Table 4 - Operations of Nigeria's ADPs, 1982-84

Performance Indicators	1982	1983	1984
1. No. in Operation	9	10	10
2. Capital Expenditure (N million)			
(a) Federal	183.4	37.52	7.5
(b) State	223.0	19.1	9.6
(c) IBRD	197.6	17.1	26.1
3. Infrastructural Facilities Provided			
(a) Roads (km)	4,112	1,624	657
(b) Earth Dams (No.)	33	33	29
(c) Boreholds (No.)	360	764	745
(d) Farm Service Centers (No.)	128	128	19
4. Farm Inputs Supplied			
(a) Fertilizers (Tonnes)	45,054	68,292	103,925
(b) Seeds (Tonnes)	2,162	3,331	7,396.6
(c) Tractors (No.)	40	20	17
5. Production ('000 Tonnes)			
(a) Maize	201.1	340.5	110.0
(b) Rice	103.7	40.7	60.0
(c) Millet	344.0	1,315.6	350.0
(d) Sorghum	519.2	1,057.6	300.0
(e) Cowpeas	61.3	308.5	n.a.
(f) Cassava	425.9	552.9	500.0
(g) Yam	1,327.7	1,700.7	400.0
(h) Cotton	38.0	44.0	n.a.
(i) Groundnuts	n.a.	151.1	25.0

Source: Central Bank of Nigeria, *Annual Report and Statement of Account for the year ended 31st Dec. 1984*, p. 23.

Performance and Impact of the World Bank on Nigeria's Agricultural and Rural Development

In evaluating the impact of the World Bank assisted agricultural programme, therefore, the pertinent question to ask would be: to what extent does the ADP programme contribute to the agricultural policies objectives of the Nigerian government both in the short and long term? More specifically:

- (a) To what extent have absolute food production targets been met?
- (b) Have ten years of World Bank investment in Nigeria's agriculture led to self-sufficiency in food and industrial crops production? or, to what extent has a foundation for self-sustaining agricultural and rural development been laid, in terms of physical, institutional and social infrastructures required by the farming population?
- (c) To what extent have participating farmers in particular and the surrounding rural areas in general benefited, taking into special consideration incomes and asset acquisition, access to and continued adoption of innovations and general enhancement of standards of living.

**Table 5 : World Bank Assigned Second Livestock Project in Nigeria
Estimated Cost**

	US\$ (M)			N (M)		
	Local	Foreign	Total	Local	Foreign	Total
A. Livestock Production Programme						
1. Credit Program	7.5	21.4	28.9	7.5	21.4	28.9
2. Non Credit Program	.9	1.0	1.9	.9	1.0	1.9
3. N'dama Ranches	1.0	1.0	2.0	1.0	1.0	2.0
4. Grazing Reserves	.8	.5	1.3	.8	.5	1.3
5. Livestock Systems Research	3.0	1.7	4.7	3.0	1.7	4.7
Sub-Total	13.2	25.6	38.8	13.2	25.6	38.8
B. Project Management and Support Services						
1. National Livestock Project Unit						
- Admin. & Central Services	8.2	18.9	27.1	8.2	18.9	27.1
- Field Services	14.3	6.8	21.1	14.3	6.8	21.1
Sub-Total NLPFU	22.5	25.7	48.2	22.5	25.7	48.2
2. NACB Livestock Credit Unit						
	1.3	.5	1.8	1.3	.5	1.8
3. Federal Livestock Dept.						
- Sectoral Planning Unit	.2	2.5	2.7	.2	2.5	2.7
Sub-Total	24.0	28.7	52.7	24.0	28.7	52.7
Total Base Costs	37.2	54.3	91.5	37.2	54.3	91.5
Physical Contingencies	.9	1.0	1.9	.9	1.0	1.9
Price Contingencies	20.2	14.4	34.6	20.2	14.4	34.6
Total Project Costs	58.3*	69.7	128.0	58.3	69.7	128.0
(* US\$5.0m of this go to duties and taxes)						
Financing Plan				Local	Foreign	Total
IBRD				11.3	69.7	81.0
NACB				4.0	-	4.0
Farmers				11.4	-	11.4
Commercial Banks				19.4	-	19.4
Federal Government				12.2	-	12.2
Total				58.3	69.7	128.0

Source: World Bank Confidential Report No. 57 UNI Staff Appraisal Report, Nigeria: *Second Livestock Development Project*, Aug. 22, 1985, (p. iv).

Production Targets

One of the major objectives of the pilot ADPs was to increase food production, through the package approach involving extension and input supply services. Table 6 shows the crop production performance indices for the first three pilot ADPs. It clearly indicates that except for millet which was not originally in the production plan and maize which was not a popularly planted crop in those parts of Nigeria, most of the other crops met and surpassed their original production targets. Some farmers in the areas

however, also found themselves changing from mixed to sole cropping systems of farming.

Table 7 showing the performance indices of crop production in the other two pilot ADPs - Ayangba and Lafia - illustrates fantastic performance particularly in Ayangba ADP. Such spectacular results raise doubts on the accuracy of estimated production levels prior to project implementation.

Table 6 : Crop Production Performance Indices for Funtua, Gusau and Gombe ADPs

	Funtua ADP			Gusau ADP			Gombe ADP		
	Crop Target Production (Tonnes)	Actual Production (Year 5)	Performance Index (%)	Crop Target Production (Tonnes)	Actual Production (Year 4)	Performance Index (%)	Crop Target Production (Tonnes)	Actual Production (Year 3)	Performance Index (%)
Cotton	59,712	206,400	345.66	17,26	228,000	162.21	21,160	21,160	99.21
Groundnut	27,720	11,520	41.56	21,888	32,000	146.20	6,825	8,000	117.22
Guinea Corn	96,900	206,339	212.94	52,500	98,000	186.67	52,500	138,000	262.86
Maize	65,750	57,254	87.74	11,750	700	5.96	11,75	17,000	144.68
Millet	-	60,480	-	-98,000	-	-	39,000	-	-
Cowpea	3,340	3,500	104.79	1,687	18,000	1066.98	1,564	7,100	453.96

* Performance Index = Actual Production x 100
Target Production

Source: F.S. Idachaba, *Concepts and Strategies of Integrated Rural Development: Lessons from Nigeria* - University of Ibadan, Dept. of Agric. Econ. Food Policy Technical Research Paper No.1, Dec. 1980, p.64.

Table 7 : Crop Production Performance Indices for Anyangba and Lafia ADPs

	Ayangba ADP			Lafia ADP		
	Crop Target Production (Tonnes)	Actual Production (Tonnes)	Performance Index (%) Dec. 1984	Crop Target Production (Tonnes)	Actual Production (Tonnes)	Performance Index (%)
Yam	2,180.4	1,649,363	75644.97	365,000	2,523,310	691.32
Cassava	2,024.0	585,564	28931.03	-	-	--
Maize	766.2	556,516	72633.3	40,000	210,250	525.63
Sorghum	92.1	51,823	56268.2	32,000	56,800	177.5
Rice	117.1	27,381	23382.6	-	6,470	-
Millet	113.1	33,525	29641.9	-	-	-
Cowpea	47.1	6,908	14666.7	-	-	-

Source: Calculated from the *Project Directory*, Federal Agricultural Coordinating Unit, n.d.

With the ADPs going state-wide and ostensibly reaching all farmers rather than a select group, production targets have not been established for any

particular crop. Instead the project appraisal reports only stipulate targets for physical infrastructures and input distribution.

Food Self-Sufficiency

Regarding the attainment of self-sufficiency in food export crop production, as a result of the ADP approach to agricultural development, the evidence on food imports and declining exports indicates that this goal has not been achieved (Table 8). Furthermore the high yields on ADPs have so far not been explained as to their causal factors: are increases attributable to the availability of new infrastructure, price factors (inflation) and in fact, what would have happened within that period in those areas, to crop production levels if the ADPs were not established?

At any rate the pilot ADPs were experiments to be replicated if successful, suggesting that little impact on overall food production could have been expected from them. Moreover, whereas 'food' refers to a variety of plants and animal materials used for sustenance and growth, the ADP concentrated only on a few cereal crops and neglected livestock. It is on this score among others, that the programme has been criticized as being neither an integrated agricultural project nor an integrated rural development project (Idachaba, 1980). The index of agricultural production in Nigeria (Table 8) indicates that as of 1984, the volume of staple crop production was still below the 1975 level, whereas the production of other foods and livestock outside the ADPs were relatively higher.

Finally, even if it was found that Nigeria had attained self-sufficiency agriculturally, it would have been very difficult to objectively attribute it all to the ADPs because a number of competing food production programme have been going on simultaneously in the country besides the ADP.

**Table 8 : Index of Agricultural Production in Nigeria
1982-84**

	1982	1983	1984	Changes between	
				1982, 1983 & 1985	& 1984
1. Crops					
(a) Staples	74.7	72.6	81.5	-2.8	12.3
(b) Other Crops	120.3	108.0	115.1	-10.2	6.3
2. Livestock	08.4	94.1	102.4	-4.4	8.8
3. Fish	107.7	111.1	73.5	9.2	-33.8
4. Forestry Product	113.4	105.7	107.4	-6.6	1.6
5. Aggregate Index	91.9	37.9	91.4	-4.4	4.0

Source: Central Bank of Nigeria, *Annual Report and Statement of Account for the Year Ended - 31st December 1984*, p. 14

Foundation for Self-Sustaining Agricultural Development

With respect to laying a foundation for self-sustaining agricultural and rural development the ADP has been acclaimed for its attempt to take cognizance of supporting infrastructural facilities as well as the basic needs of the clients. For instance, every project establishes its own seed farm under expert management as the heart of a local seed industry, which takes new varieties from the institutions, multiplies them rapidly, cleans and presses the seeds and makes them immediately available to all farmers through the Farm Service Centers (FSC). To speed up the process the Projects register and supervise out-growers multiplication farms, a system which will eventually ensure that farmers control their own seed multiplication schemes. These Farm Service Centers have become one of the motive factors in agricultural development in the project areas.

Table 9 shows the walking radius as well as FSCs per 100km sq. in the project areas. As shown, in Kaduna State as a whole there were only 26 Farm Service Centers whereas the Funtua-Malumfashi ADP had 77. Thus while farmers in the non-ADP area of Kaduna State walk an average of 27 km to a Farm Service Center, those in the Funtua ADP within the same State only walk an average of 5.8 km.

Table 9 : Walking Radius to Farm Service Centers in the ADPs

ADP	Project Land Area of FSC (Km ²)	Number FSC/100km ²	Average Radius (Km)	Number of Walking per FSC	Farmers
Funtua	7500	77	1.03	5.00	779.2
Gusau	3800	40	1.05	5.37	1025
Gombe	5300	50	0.94	9.81	640
Ayangba	13150	34	0.26	26.41	4411.8
Lafia	9400	21	0.22	12.23	2057.1

Sources: Compiled from Oyaide, O.F.J. 1981 and Idechaba, F.S., 1980.

The Farm Service Centers of the ADP have also promoted fertilizer consumption tremendously in the project areas compared to pre-project periods, with for instance the Funtua ADP accounting for over 40% of all fertilizer sales in Kaduna State. Moreover as the Third National Development Plan placed average national level of fertilizer consumption at only 1.28kg per hectare, there was a general rise in national farmer fertilizer consumption from about 174,000 metric tonnes in 1977 to 549,000 metric tonnes in 1980. More than half of this was attributable to consumption in the pilot ADPs and following this resurgence of interest a super-phosphate factory was established in Kaduna and another is to take off soon in Port Harcourt.

Other infrastructures established in the pilot project areas include about 3,233 km of high quality all season laterite surfaced roads, 117 km of rehabilitated unsurfaced roads, 132 earth dams with a capacity for 7.9 million cubic meters of water, 85 wells in Lafia area and a total of 5000 boreholes in the five ADP areas (see Table 4).

Project training centers equipped with classrooms and dormitory facilities were established in Gombe, Lafia and Ayangba to provide facilities for in-service training of Extension workers and other staff, while Mobile Training Units were introduced to introduce flexibility. The projects also constructed ten new markets to enhance the marketing of agricultural produce in Funtua and Ayangba areas.

The rapid increase of extension services in the project areas is perhaps one of the greatest institutional benefits of the ADP. For instance, field extension personnel expanded rapidly in the Funtua, Gusou and Gombe areas reaching a ratio of 1 : 400 farmers by 1978. Credit facilities were not firmly established in the project areas for farmers due to the very high cost of issuing, administering and collecting many small individual loans. Instead inputs were highly subsidized in order to lower farm gate prices for fertilizer and pesticides particularly. However farmers still required seasonal credit to meet the cost of labour and for medium-term loan items such as ploughs and oxen.

The projects also institutionalized an in-built system of continuous project monitoring and evaluation which is invaluable in data accumulation for effective planning.

While the ADPs seem to have initially laid a solid foundation for self-sustaining agricultural development in Nigeria, when the pilot projects came to an end in 1982 and the World Bank withdrew its management staff, the cost at which infrastructures were established and maintained during the project life time could not be borne by the Local Governments which inherited them. This will be discussed further later.

Other Benefits to the People

Since any form of development is ultimately directed towards the enhancement of man's quality of life, we need to examine the benefits to participating farmers in the pilot Agricultural Development Projects and the surrounding areas. To do this we will review research carried out by the Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Ahmadu Bello University, Zaria and by the Project Monitoring and Evaluation Unit, although these tended to be preoccupied with purely economic measures to the exclusion of social impact evaluation.

Income, Consumption and Expenditure

Surveys conducted in the Funtua and Gombe project areas at the beginning and end of the projects indicated that the farmers' gross incomes from crop outputs did not seem to change much for the better both at the beginning and end of the project. In Funtua area crop incomes constituted 48.1% at the beginning and 46.7% at the end, while in Gombe area the respective figures were 44.7% and 44.2%. Even when the value of livestock output was added to those of crops, farm incomes were still lower at the end of the project than at the beginning in Funtua (57% and 52.8%) and only slightly better in Gombe (52.1% and 53.8%). Overall however, net incomes rose by 112.6% in Funtua and 15.9% in Gombe. It was found that farmers tended to consume a great proportion of their crops and so tended to end up with deficits annually except in the case of the last year of the Funtua project (see Tables 10 and 11).

Table 10 : Funtua ADP: Household Income and Expenditures

	N	N	N
A - Income	1976-77	1977-78	1979-80
i) Value of farm crop output	545.74	509.68	959.30
ii) Value of Livestock output	100.83	79.39	126.33
iii) Value of Non-Farm Output	13.10	38.66	NA
iv) Income from Non-Farm Activities	387.81	487.52	661.57
v) Borrowings		33.27	13.67
vi) Other Incomes		54.49	81.37
Total		1134.29	1210.29
B - Outgoings			
i) Crop Expenditure:			
- Hired Labour		64.31	67.31
- Others		31.20	14.85
ii) Expenditure on Livestock		12.34	4.09
iii) Expenditure on Non-Farm Activities		255.44	321.75
iv) Lending and Loan Repayments		58.15	36.38
Total		421.44	444.38
Net Income (A-B)		712.85	765.90
C - Household Expenditure			
i) Value of Own Crops Consumed		316.60	332.10
ii) Value of Livestock Products Consumed		22.04	10.60
iii) Value of Off-Farm Production Consumed		13.10	38.66
iv) Household Cash Expenditures		360.86	472.269
Total		712.60	853.62
Net Income - Household Expenditures	-0.25	-87.72	59.87

Source: APMEPU, *Funtua ADP Completion Report*, Federal Dept. of Rural Development, Kaduna, 1982, p. 77.

Table 11 : Gombe ADP: Household Income and Expenditure

	N	N	N
A - Income	1977-78	1978-79	1979-80
i) Value of farm crop output	514.11	695.86	523.98
ii) Value of Livestock output	85.72	112.83	114.43
iii) Value of Non-Farm Output	29.42	37.40	NA
iv) Income from Non-Farm Activities	441.50	313.90	394.50
v) Borrowings	12.13	13.12	NA
vi) Other Incomes	67.91	37.66	153.78
Total	1150.79	1210.77	1186.69
B - Outgoings			
i) Crop Expenditure:			
- Hired Labour	60.29	97.07	46.91
- Others	9.69	5.20	
ii) Expenditure on Livestock	3.21	9.31	1.43
iii) Expenditure on Non-Farm Activities	295.01	189.38	252.22
iv) Lending and Loan Repayments	18.22	14.76	NA
Total	386.42	315.72	300.56
Net Income (A-B)	764.37	895.05	886.13
C - Household Expenditure			
i) Value of Own Crops Consumed	387.20	533.44	412.38
ii) Value of Livestock Products Consumed	2.14	3.25	NA
iii) Value of Off-Farm Production Consumed	29.42	37.40	NA
iv) Household Cash Expenditures	441.71	435.50	515.36
Total	860.47	1009.59	927.74
Net Income - Household Expenditures	-96.10	-114.54	-41.61

Source: APMEPU, *Gombe ADP Completion Report, Federal Dept. of Rural Development, Kaduna, 1982, p. 84.*

The Project Completion Reports tend to attribute the low contribution of crop output to the farmers' gross incomes to the greater importance which rural northern Nigerians attach to trading and other non-agricultural activities. As for net farm incomes calculated as total receipts in kind, crop sales, value of own production consumed minus farm variable costs, the survey shows that in the early years of the Funtua ADP, 30 to 40 percent of farm households had a net farm income of 250 Naira or less while less than 10 percent had net incomes exceeding 1000 Naira. Similarly in Gombe ADP, about 67 percent of the farmers had net farm income below 500 Naira while the very small holder farmers had incomes far below the mean. The obvious implication here is that the small holder farmers have limited capacity for self-financing crop development and may not adopt innovations unless their costs are drastically brought down through subsidies.

In general therefore, it can be concluded that even though an impression of increased farm incomes was created by the pilot agricultural projects,

such increases were illusive as they were reabsorbed immediately by increased expenditure and consumption with the very small scale holder farmers² being the worst hit.

"Level of Living" Attained

A measure of "level of living" from a sample of 350 households selected from 7 Funtua project villages and 13 outlying hamlets in 1980 indicated that while a considerable proportion of the households had acquired certain items like iron beds, bicycles, radios and wrist watches, a great number were still living in houses with grass roofs and reed walls and sharing open ponds of water with their livestock (see Table 12). The data presented here is however defective in that it is neither a before and after measure nor is it disaggregated into project and outlying villages in order to bring out clear differences in levels of material possession as an index of participation in the project.

Table 12 : Level of Living Measures in Funtua ADP Villages and Outlying Hamlets, 1980

Items	Percentage Possession (n = 350)
Iron bed	74.0
Foam mattress	10.0
Radio	54.0
Wrist Watch	54.0
Bicycle	71.0
Motocycle	13.0
Horse	5.0
Ox-Plough	15.0
Sprayer	14.0
Poultry	80.0
Goats	75.0
Houses with grass roof	53.0
Houses with corrugated iron roof	6.0
Compounds with reed wall	67.0
Compounds with mud-wall	31.0
Compounds with cement wall	2.0
Compounds with well	51.0

Note: The data presented here are those generated by B. D'Silva, M.R. Raza, O. Nathaniel, O. Ejiga and I. Bogunjoko in their Socio-Economic and Extension Survey of the Funtua Agricultural Development Project, 1980.

2 Farmers holding less than 2 hectares of land constituted 37% (1976-77), 43% (1977-78), 45% (1978-79), 35% (1979-80) in the Funtua ADP. In Gombe ADP this category of farmers constituted 49% (1977-78) and 46% (1980-81) (see APMEPU Reports and Ekong E.E., 1983).

The Department of Rural Development's 1978 Report which tried to measure the "indication of wealth" in the Gusau ADP only enumerated bicycles, motorcycles, wrist watches and radios acquired between 1976 and 1977, and found 65%, 41%, 35% and 9% increases respectively in the possession of these items among project farmers (FMARD, 1978, p. 19). Apparently only part of this prosperity could be attributed to the project, while the data does not reveal whether other more basic needs were sacrificed by the farmers in order to purchase these "indicators of wealth".

Extension Effectiveness and Project Participation

Although the extension agent/farmer ratio in the project areas were by far better than the national average (see Table 13), the agents' level of technical knowledge compared to farmers was often questionable (see Gombe *ADP Quarterly Report No. 4*, p. 20). Two surveys of agricultural knowledge were conducted in 1978 and 1980 to evaluate the training performance of the extension service in Gombe area, in terms of both extension agents' and farmers' knowledge of a range of recommended practices and items of technical information required for such practices. The results showed only slight improvement in knowledge over the period among the two groups. In a similar survey carried out in the Funtua area, it was found that farmers' level of familiarity with a set of nine recommended practices for yield improvement actually declined between 1978 and 1980. The Project Completion Reports attributed these findings to:

- (a) a run-down of funding, supervision and moral in the Extension Service at the end of Project Life;³
- (b) The youth, lack of experience and lower status of many agents compared with the farmers they were supposed to advise and;
- (c) arousal of farmers resistance to the extension message by the dissemination of advice (e.g. in respect to mixed cropping) at variance with farmers' experience.

The reports indicate that extension service was most effective in reaching farmers through the Farm Service Centers in their input supply capacity, the project film shows and radio programmes. Otherwise farmers' visits to demonstration plots were reduced over the period in Gombe while personal visits or contact method of extension played relatively minor roles (see Table 13).

3 The Funtua report, however observed that the situation was not better in 1978 when funding was adequate.

Table 13 : Farmer's Participation in Project Activities in Funtua and Gombe ADPs

Activities	Funtua	1979	Gombe	1979
	1977	(% of farmers)		1979
1. Listened to Project Radio Programmes	67	88	47	57
2. Attended Project Film show	12	26	0	74
3. Member of Project Group	4	27	14	12
4. Visited Demonstration Plot	18	39	25	12
5. Personal Extension Visit	18	26	17	9
6. Visited Farm S.C.: For Advice	8	22	11	12
To Make Purchases	64	84	95	70

Source: APMEPU Completion Reports on Funtua and Gombe

The Extension workers of the Pilot ADPs actually classified farmers into three categories based on their sizes of farms and level of recommended farm practice adoption. The three categories - Large-Scale Farmers', 'Progressive Farmers' and 'Traditional Farmers' - therefore largely influenced the extension agents' level of attention. For instance, the Farm Management Unit of the Project made farm plans and soil maps for the Large-Scale Farmers and this group also had preferential access to fertilizer and tractor loans. The 'Progressive Farmers' being those who had adopted some of the farming practices recommended also received a great attention and advice from the agents, while the traditional farmers expressed a high level of deprivation in access to nearly all services rendered by the project.

It must be remarked, however, that farmers were not aware of the existence of these categories or to which one they individually belonged. Nevertheless this engineered discrimination contributed to the wide disparity in project benefits claimed by the farmers. For instance the project maize in Funtua area was mainly grown by large-scale and progressive farmers rather than small-scale farmers. Maize carried a guaranteed price of 24 kobo per kilogram or 240 Naira per tonne in 1976/77 while a traditional subsistence crop, such as sorghum which most traditional farmers dealt with in their mixed cropping system, carried a price of 13 kobo per kilogram or 130 Naira/tonne, (D'Silva and Raza, 1980). The small-scale farmers did not embrace maize production because the project maize required fertilizer both before planting and after first weeding - the requirement being in the region of 200 kg per hectare. As the project did not provide fertilizer on credit, most small-scale farmers could not cope with project maize production. Also most improved technologies introduced in the project (for instance the maize) called for sole cropping whereas small-scale farmers have known nothing better than mixed cropping in guaranteeing farm risks and income maximization.

Management Training

One of the glaring areas of weakness in Nigeria's agricultural development which the pilot ADPs brought to light was the total absence of experienced agricultural project managers. This was not too surprising as commercial agriculture was hitherto not widespread in Nigeria and hence farm business skills and specialized management were lacking. This led to a situation where nearly all top management staff in the pilot ADPs had to be recruited from abroad, as World Bank staff, at very high international salaries, while their Nigerian counterparts working in the same place received comparatively less. To remedy this situation, therefore, the Federal Government, with an initial loan assistance of about US \$9.0 million from the World Bank, established in 1981 the Agricultural and Rural Management Training Institute (ARMTI) in Ilorin. This institute was established after the end of the Pilot ADPs, which were run essentially as 'turn key' projects.

State-wide ADPs

As earlier mentioned, the decision of the government to prosecute agricultural development in the country along the lines of the Pilot ADPs can be regarded as one of the greatest influences of the World Bank on Nigeria's development policy.

Theoretically, this approach coordinates various levels of government in agriculture and rural development; enhances policy making, and adequate planning and financing of agriculture and rural development. It also encourages agricultural production based on scientifically tested innovations and inputs; encourages production based on proven ecological advantage and ensures supporting physical and institutional infrastructural facilities for a more meaningful agricultural development. The State-wide ADPs thus developed as a learning process from the experiences of the Pilot ADPs, promoted careful planning and implementation over three consecutive 3 year phases and established an in-built provision for continuity at the end. Each of the phases were conditional on the various financing parties - State and Federal Government and the World Bank - meeting their commitments and were structured on the basis of experiences from preceding phases. The contribution from the World Bank was provided through an Agricultural Sector loan made to the Federal Government for on-lending to the States. The phasing of the programme thus reduced the magnitude of the initial financial outlays and the problem of recurrent financing.

Policy Implications of World Bank Involvement in Nigeria's Agriculture and Rural Development

Since 1980, the World Bank has pursued, as a matter of policy, what it calls a "programme of structural adjustment lending (SAL) for developing countries", directed at specific policy changes and institutional reforms

designed "to achieve a more efficient use of resources and thereby: (a) to contribute to a more sustainable balance of payments in the medium and long term and to the maintenance of growth in the face of severe constraints; and (b) to lay the basis for regaining momentum for future growth" (*The World Bank Annual Report*, 1982, p.3). Over the years therefore, the World Bank through the SAL and its policy assessment activities has become a major force shaping the economic policies of various countries. Nigeria has not been an exception to this influence, with the Bank having established a permanent mission in Nigeria with appropriate connections to the Ministry of National Planning and the Central Bank of Nigeria.

The World Bank has become the authority in the determination of Nigeria's international credit rating. It also influences fiscal policies through the devaluation programme initiated as far back as 1983 when it started to use the rate of 70 kobo to the dollar in its project evaluation estimates, in spite of the official rate of one Naira to US \$1.60. It is not unlikely that this "devaluation" was also anticipating Nigeria's acceptance of the IMF loan which was then being negotiated. With the institution of the Second Tier Foreign Exchange Market as an alternative to an outright devaluation of the Naira, it is observed that the World Bank also volunteered to play a part in the supply of part of the required foreign exchange. The World Bank has therefore been a veritable force in the structural adjustment of Nigeria's economy during the 1980s, through the determination of its agricultural development policies and via other fiscal and monetary policies.

Project Financing and Control

Although the World Bank's loan to the pilot ADPs in Nigeria ranged from about 31% in Anyangba ADP to about 51% in the Gusau ADP with the Federal and State Governments bearing the rest of the cost (both in the short and long run), the effective control of projects lay with the World Bank. It used its loan contribution mainly: (i) for the procurement of capital development components, (ii) for the payment of the salaries of international staff which it recruited, and (iii) the release of World Bank's contribution to the project was also made to be contingent on the availability of local funds thereby causing delays in most instances and a shortfall in expected amounts, owing to fluctuations in currency exchange rates. In this respect, it must be remarked that with the establishment of other capital guzzling agricultural projects such as the river basin development authorities and the green revolution, the Nigerian governments were finding it increasingly difficult to meet their own financial obligations to the enclave ADPs.

The World Bank also insisted on the use of a calibre of project managers not available locally, leading to the use of overseas consulting firms to recruit international staff at a high cost, while the local management training was purely an *ex post facto* design. Furthermore the World Bank's policy of input procurement by international competitive bidding was applied to the

Pilot ADPs. Thus although tractors are assembled by Stery Nigeria Limited in Nigeria (in Bauchi State), the project could not buy from the local plants on the excuse that it could not offer a 20% price preference over imported ones. Thus the World Bank influenced Nigeria, through project design, to rely on foreign imports in its agricultural strategy.

The Cost of Borrowing and Debt Repayment

The presumption throughout the design of the Pilot ADPs in Nigeria was that agricultural development could be achieved mainly by bringing in external resources in the form of improved farm technologies and management, through the injection of capital. But what was the cost of borrowing such capital and how does Nigeria repay it?

As mentioned earlier, the World Bank's loan to Nigeria by 1985 constituted 10% of Nigeria's total external debt. Such debt repayment increasingly placed Nigeria under ever greater pressure to orient every aspect of its economy to exports thus ensuring that economic choices are determined by foreign markets, foreign banks and foreign development agencies.

In the specific case of the World Bank and Nigeria's agricultural development, it is curious to note that contrary to the World Bank's basic loan criteria, which stipulate among other things that such loans should be for specific technically and economically sound projects, in order that the loan can be repaid without imposing undue hardship on the economy of the borrower (WB & IDA, *Questions & Answers*, 1971), the agricultural projects in Nigeria were not meant to boost the production of a specific export crop but to enhance domestic food crop production. There could not, therefore, be any exportable surplus which would yield enough foreign exchange to repay the loans with interest. This means that the World Bank banked on Nigeria's oil resources for loan repayment, rather than on the ADP proceeds. This casts doubts on the World Bank's conviction of the ultimate economic worth of the ADPs.

According to Edozien (n.d.) a nation is generally considered solvent if its debt-service ratio does not exceed 10% of its annual export receipts. The fact that in 1985, Nigeria spent over 44% of its export receipts on debt servicing and had to negotiate with its creditors to bring it down to 30% in 1986, was therefore indicative of the precarious financial situation Nigeria, like most developing nations, presently is in. It is clear therefore that the World Bank has considerably influenced Nigeria's debt profile.

Prospects for Aid in Nigeria's Agricultural Development

The World Bank in its *Agenda for Action* (1982) observed that Nigeria's aim in embarking upon the ADP was "to plough part of its oil wealth back to the rural areas with no great desire to recover costs or even to cultivate a financially self-sustaining agricultural sector" (p. 53). The reality of

Nigeria's economy in 1986, especially given the World's oil market and its debt burden, meant that Nigeria had to reverse such aid utilization practices. In fact Nigeria has already adopted nearly all the IMF economic adjustment prescriptions, including the removal of subsidies from petroleum and fertilizers, which mean higher direct costs to the farmers.

A central feature of the new state-wide ADPs in Nigeria is that they do not engage in direct agricultural production but concentrate on infrastructural support, agricultural extension and input distribution leaving production to private farmers. The need for making the ADPs state and nation wide goes back to the "politics of sharing" and even development, which have bedeviled otherwise purely economic matters in a multi-ethnic and unevenly developed Nigeria.

The financing of most rural infrastructural development in Nigeria henceforth may have to come from funds realized from the removal of the petroleum subsidy, as the 1986 budget has already directed, which could mean less reliance on foreign loans for rural development.

The opening of local fertilizer plants in the north and south of the country, the institutionalization of seed multiplication, the improvement of extension contacts with farmers and the realization of the need to give price incentives to farmers should all go a long way to deemphasize the need for massive foreign loans for agricultural development in Nigeria in the next decade. In other words, Nigeria is more likely to look inwards rather than outwards in finding the capital to invest in its agriculture in the 1990s. However the debts accumulated in laying the necessary foundation for this expected self sufficiency will yet linger.

The agricultural development projects in Nigeria have not in their conception and implementation been different from earlier World Bank supported projects in other developing countries in spite of a purported change of policy orientation in the 1970s. In the case of Nigeria, the notion of an available oil wealth needing to be ploughed back to the rural areas, may have distorted the conception of the projects in terms of size and financial implications in addition to other predictable lapses which have now become typical of this kind of projects. For a number of reasons, Nigerian farms have not yet been successfully integrated into the world market⁴ through the universal food system. How long Nigerian farmers will continue to decide on their own, what to plant and which market to plant for remains to be seen. It seems that presently the Nigerian government's overriding interest lies in the ability of the Nation to feed itself and produce raw

4 This is a strategy used by Multinational Corporations to stimulate and orient agricultural production in Developing countries for the benefit of metropolitan markets (see George, 1981).

materials for the existing industries. The scaled-down, state wide ADPs are likely to enhance this aspiration. It is however curious that in spite of having done a similar project in Malawi, the World Bank did not deem it wise to transfer experience which could have saved Nigeria the huge financial expenditure on the pilot ADPs.

References

- Adedeji, A. (1984), *Foreign Debt and The Prospects for Growth in the Developing Countries of Africa in the 1980s*. United Nations
- APMEPU (1982), *Funtua Agricultural Development Project Completion Report: Kaduna*: Federal Dept. of Rural Development.
- APMEDU (1982), *Gombe Agricultural Development Project Completion Report: Kaduna*: FDRD
- Central Bank of Nigeria (1966-84), *Annual Report and Statement of Account*
- Central Bank of Nigeria (1970-82), *Nigeria's Principal Economic and Financial Indicators*
- Central Bank of Nigeria (1985), *Economic and Financial Review*, Vol.23, No.1
- Department of Rural Development (1978), *Integrated Rural Development Projects: Nigeria 1978*, Federal Ministry of Agriculture & Rural Development.
- D'Silva, B., *et.al* (1980), "Socio-economic and Extension Survey of the Funtua ADP". Zaria, Dept. of Agric. Econ. & Rural Sociology.
- Edozien, E.C. (n.d), "Aid and Nigeria's Economic Development" in Teriba, O. and Diejomach, V.P. (eds.) *Money, Finance and Nigerian Economic Development: Essays in Honour of Obasanmi Olakanpo*. Published by the Nigerian Economic Society. pp. 274-299.
- Ekong, E.E., (1983), "Farm size, Agricultural and Rural Development in Nigeria". *Agricultural Administration*. 14, 169-183.
- Ekong, E.E., (1984), "The Nigerian Government Policies on Agriculture and Food Production in the 60s, 70s and 80s. Implications and prospects" (CODESRIA Paper on State Policies on Agriculture).
- Eldrige, P.N. (1969), *The Politics of Foreign Aid in India*, London: Weidenfield and Nicolson. p.164.
- Falegan, S.B. (1984), "Foreign Finance for the Development of the Third World". *Bullion* Vol.2, pp.90-100.
- Federal Agricultural Coordinating Unit (n.d). *Project Directory*.
- Federal Ministry of Agriculture (n.d), *An Outline of Nigerian Agricultural Policy*. Fed. Dept. of Agric. Planning, Lagos.
- George, S., (1981), *Feeding the Few: Corporate Control of Food*. Washington D.C., The Institute for Policy Studies.
- Idachaba, F.S. (1980), *Concepts and Strategies of Integrated Rural Development: Lessons From Nigeria*. Food Policy Technical Research Paper No.1, FPRP Dept. of Agric. Econ. University of Ibadan.
- Lappe, F.M. and Collins, J. (1978), *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*. New York: Ballantine Books.

Africa Development

- Lappe, F.M., Collins, J. and Kinley, D. (1981), *Aid as Obstacle: Twenty Questions about Our Foreign Aid and the Hungry*. San Francisco; IFDP.
- Olakanpo, O. (1964) "Foreign Aid and the Plan". *Nigerian Journal of Econ & Soc. Studies*. IV (July) p.121.
- Oyaide, O.F.J. (1981), "The Effectiveness of the Integrated Agricultural Development Projects (ADP) in Nigeria" (Paper presented at a Workshop on the Transfer of Improved Agricultural Technology to Farmers). Dept. of Agric. Extension & Rural Sociology, University of Ife.
- Robinson, R. ed. (1971), *Developing The Third World*, Cambridge University Press. p.260.
- Streeten, P. (1972), *Aid to Africa: A Policy Outline for the 1970s*. New York: Praeger. p.59.
- The World Bank, (1982), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington D.C.
- The World Bank, (1975), *Rural Development: Sector Paper Policy*. Washington D.C.
- The World Bank, (1984), *World Development Report*. Washington D.C.
- The World Bank (1985), "Nigeria: Agricultural Sector Memo" Vol.1. Report No.4723-UNI.
- The World Bank (1985), "Nigeria: Second Livestock Development Projects" Report No.57-UNI.
- The World Bank and IDA, (1971), *Questions and Answers*, Washington D.C.
- The World Bank *Annual Report 1985*
- The World Bank, 1986. *World Development Report* Oxford University Press.

Appendices

The following are summaries of a sample of the World Bank assisted Agricultural Development Projects (ADPs) in Nigeria.

Project: Bauchi ADP

(1) Project Summary

- (a) Area Covered: Bauchi State (Statewide)
- (b) Commencement Date: June 1981
- (c) Termination Date: December 31, 1988 (2 years extension)

	Total Fund	Disbursement	Balance
(i) IBRD	72.60	61.20	11.40
(ii) FGN Grant	51.70	20.48	31.20
(iii) State Govt.	53.70	17.17	36.50
(iv) Others	14.80	3.97	10.80
Total	192.80	112.82	79.90

(2) Project Description

The Statewide Project expanded from, and is based on the experience gained under the enclave Gombe Project (Loan 1981 UNI). The project aims at increasing food production and improving farm incomes by providing a package of farm services which include improved farm and water management practices, extension advice, crop production measures and the provision of small scale pump irrigation on the Fadama. Physical infrastructure includes constructing feeder roads, drilling boreholes and establishing project headquarters and farm service centers. The project is designed to benefit 425,000 small holder-farm families of which about 70 percent are expected to adopt improved farm practices.

- Geographical Area: 66,000 Sq. Km.
- Cultivated Area: 56,345 Sq. Km.
- Vegetation: Sudan Savanah
- Average Farm Size: 3.9 Ha.
- Agriculture: Mixed cropping mainly Sorghum and Millet, cowpeas, groundnuts and maize.
- Farm Production: 1,000,000 tonnes (G.E. in average year)
- Farm Income per Annum: Naira 126 (1978)
Naira 205 (1982)

Africa Development

(3) Status and Achievement

Appraisal Item	Total Unit Target		or Planned to Dec.1984	Achievement
<i>(1) Physical Infrastructure</i>				
(a) Rural Roads		km	1,200	888
(b) Earth Dams		No	75	58
(c) Boreholes		No	1,150	749
(d) FSC/Stores		No	181	69
(e) Workshops		No	-	5
(f) Offices		No		27
(g) Other Buildings		No		190
<i>(2) Agricultural Training & Planning</i>				
<i>(a) Staff Training</i>				
(i) External		No	-	104
(ii) Internal		No	-	2,481
(b) Extension Agents		No	-	706
(c) Demonstration Plots		No	-	
(d) Statewide Survey Conducted		No	-	5,917
<i>(3) Input Distribution</i>				
(i) Fertilizer available		Tons	468,056	232,745
(ii) Spayer		No	1,216	172
(iii) Crop Production		Ha	300,000	-

* Department of Agricultural Extension & Rural Sociology, University of Ife, Ile-Ife, Nigeria

Effets de l'aide internationale sur l'agriculture africaine: Le cas du Maroc

Driss Khrouz*

Abstract: *In the last three decades, international aid has become a determinant factor in Morocco's choices of economic policy. The sources of aid to the agricultural sector are varied and poorly coordinated as they are administered by numerous institutions with overlapping areas of intervention and competence. Earlier phases of aid to agriculture were aimed at enhancing Morocco's comparative advantage in world agricultural trade within the framework of Morocco's agreements with EEC. Disproportional allocation of resources to the export sector subsidies to rich farmers and the subordination of peasant economy to the export sector resulted in structural disequilibria with very negative socio-economic consequences. In spite of policy shifts and attempts to redress these problems, Morocco was faced with a growing need for food imports and an alarming debt spiral. It became apparent that the State can no longer continue funding the rich and did not have the means nor the will to fund the poor. Funding agencies imposed market mechanisms as the only viable solution.*

L'analyse de l'aide et de ses implications tant sur le plan global que sur le plan sectoriel est difficile à entreprendre dans le cas du Maroc, en raison de la multiplicité des institutions et des organismes qui interviennent, tant de l'extérieur qu'à l'intérieur.

L'aide internationale au Maroc est multiforme; l'information à son propos est parcellaire, disparate et inachevée. Par ailleurs, tout au long de la décennie 60 et 70, l'aide était liée plus à des critères conjoncturels de caractère politique. Il faut tout de même souligner que l'aide entendue au sens large, comme toute forme d'apport financier, de marchandises, ou de technologies ou de techniciens, n'est devenue massive sous sa forme de prêts qu'à partir de 1975-76, quand le Maroc s'est engagé dans la réalisation d'un ensemble de programmes économiques de grande envergure et que par un retournement de conjoncture commerciale internationale, ses capacités de financement se sont réduites.

C'est toute la trajectoire du plan quinquennal 1973-1977 qui est au centre de ce débat. En effet, à la suite de plusieurs mesures économiques, politiques et sociales, le Maroc a préparé tout au long de la décennie 60, les préalables à une sortie de la crise et à une relance de l'économie par le biais

de son insertion dans les échanges extérieurs, en fonction des besoins de ses partenaires traditionnels dans le commerce extérieur.

On peut rappeler les plus significatifs de ces préalables:

- La promotion des cultures industrielles et des cultures d'exportation, avec une double implication: satisfaction de la demande interne en sucre et autres produits agro-alimentaires et réorientation d'espaces agricoles en fonction des demandes externes en agrumes et en produits maraîchers.
- le développement du tourisme;
- le processus d'encouragement à l'émigration de travailleurs marocains et l'organisation de la société en partie par rapport au rapatriement des devises des travailleurs marocains à l'étranger (TME);
- le processus d'industrialisation de substitution aux importations, notamment dans le textile, l'agro-alimentaire, l'industrie mécanique et l'électro-technique;
- la pratique et l'encouragement de la sous-traitance;
- la promulgation de codes d'investissements globaux et sectoriels;
- les accords avec la communauté économique européenne à partir de 1969;
- l'intégration du capital marocain dans les circuits économiques avec la "marocanisation" de 1973, qui tout en stimulant la petite et la moyenne entreprise a surtout donné les moyens et les opportunités pour l'implantation du grand capital local, en association avec le capital extérieur.

L'Etat a joué un rôle primordial dans la création et le développement de tous ces préalables pour lesquels les établissements et les entreprises publics ont été les vecteurs les plus déterminants, notamment dans les phases de lancement des projets à hauts risques. Ces projets devaient s'articuler autour de deux axes de la politique économique en vigueur. D'une part, la promotion de biens manufacturés, des industries légères et de quelques projets pilotes de biens d'équipement, en fonction d'un marché intérieur en voie d'extension. D'autre part, la mise en place d'industries de production de biens manufacturés pour l'exportation. Dans ce système, l'agriculture, le tourisme, les envois des travailleurs marocains à l'étranger, l'industrie de substitution aux importations et la promotion des exportations devaient s'articuler et se stimuler mutuellement.

L'accroissement des recettes du phosphate a considérablement favorisé cette orientation.¹

En 1975 les programmes et les projets prévus dans le plan 1973-1977 avaient été révisés à la hausse. C'est ainsi que l'Etat s'est engagé plus dans les réalisations économiques. Les investissements du secteur public et semi-public avaient été revalorisés et multipliés par trois. L'Etat a accru ses dépenses sociales, notamment pour réduire les inégalités sociales et encourager le développement des couches sociales moyennes, à revenu intermédiaire, dans les villes et les campagnes. La surface des terres distribuées par l'Etat au profit des paysans entre 1973 et 1975 est la plus importante jamais réalisée. 270.000 hectares avaient été distribués à 18.000 exploitants qui au terme d'une procédure transitoire de location, devenaient propriétaires, dans le cadre de coopératives de réforme agraire. Ces terres font partie des terres anciennement détenues par des colons et qui ont été récupérées par l'Etat. La caisse de compensation accroît ses subventions au profit des produits alimentaires de base, etc.

Le retournement brutal des tendances conjoncturelles, avec la chute des recettes phosphatières (par la baisse du prix) impose une révision à la baisse des prévisions du Plan.² Le taux de couverture des importations par les exportations phosphatières baisse de 48% entre 1975 et 1976; d'où un recours accru au financement extérieur pour compenser le "manque à gagner" éprouvé par le budget de l'Etat. Cela a coïncidé avec une conjoncture marquée par l'existence d'excédents de liquidités sur le marché financier international (pétro-dollars notamment). Dans ce cadre, à l'instar des autres pays sous-développés, le Maroc s'est endetté, d'abord à des conditions avantageuses, mais de plus en plus à des conditions onéreuses, au fur et à mesure de la diminution des liquidités internationales et de l'accroissement des exigences des bailleurs de fonds. Les augmentations successives de prix du pétrole ont accéléré cette spirale qui a fini de transformer l'économie marocaine en économie d'endettement. La crise interne se conjugue alors avec la crise externe avec plusieurs conséquences:

- interruption du Plan en cours et mise en place pour 78-79 d'un Plan dit de stabilisation;
- intervention du FMI et de la BIRD avec des programmes d'ajustement et de stabilisation (PAS);
- demande de rééchelonnement de la dette par le Maroc en 1981, puis en 1985, et négociation avec le "club de Paris" et le "club de

1 Le prix de la tonne de phosphate exportée est passé de 48 dirhams la tonne en 1970 à 261 en 1975, soit une augmentation de près de 550%.

2 Le prix de la tonne exportée est passé de 216 DH/t en 1975 à 145 DH/t en 1977.

Londres". Le résultat est qu'en 1986, la dette extérieure se monte à 14 milliards de dollars. Les créances internes de l'Etat atteignent quant à elles 8 milliards de dirhams.

Bien qu'il soit difficile d'établir une relation de cause à effet entre la nature de l'aide, les exigences des bailleurs de fonds, les modalités de son absorption et les résultats de l'économie marocaine, il n'en demeure pas moins que l'aide extérieure est devenue un élément important dans l'appréciation des choix économiques au Maroc. Cela est valable pour l'économie dans son ensemble. Il l'est aussi pour l'agriculture.

Sur cette toile de fond "structurelle", deux périodes importantes peuvent être retenues pour l'analyse des interférences entre l'aide et les mutations dans l'agriculture, 1965 à 1979, 1980 à ce jour.

La première phase couvrait la promotion et le développement de l'aide comme outil au service du développement d'une économie libérale. La seconde phase est dominée par la volonté de corriger les "effets pervers" de la période précédente. C'est ainsi que les aides - dons et prêts - sont affectées à la lutte contre l'aggravation des inégalités sociales et contre l'appauvrissement des populations urbaines et surtout rurales. Elles se voulaient être au même moment l'expression et le support matériel d'une évolution vers une rationalité basée sur la rentabilité par les prix et l'échange (réduction des dépenses sociales, des dépenses improductives, respect des équilibres financiers a priori, etc.).

Importance et structure de l'aide

Pendant la première période (65-79), l'aide internationale bilatérale a prédominé. Elle a consisté en dons, en assistance technique (sous forme d'envois de personnel), en participation au fonctionnement d'instituts supérieurs d'enseignement et de recherche,³ etc.

L'aide américaine, une "aide programme liée"

Jusqu'au début de la décennie 70, les Etats-Unis d'Amérique constituaient la première source d'aide pour le Maroc.⁴ L'aide américaine pour le Maroc a privilégié l'optique "programme", Programme d'introduction de variétés céréalières à haut rendement, aménagement de zones de parcours, contribution à la réalisation des grands ouvrages hydrauliques et l'équipement des périmètres irrigués,⁵ aide à la recherche agronomique, tels

3 Exemples : Institut national agronomique et vétérinaire Hassan II, Institut national de la recherche agronomique, etc.

4 Entre 1966 et 1971, un total de 1614 millions de dirhams (soit une moyenne annuelle de 269 millions de dirhams) avaient été déboursés pour le Maroc.

5 Le programme de la Basse-Moulouya qui comprend quatre périmètres irrigués (Triffas, Houareg, Zebra et Gareb) est totalement financé par les USA.

sont les grands éléments de l'assistance américaine. Il s'agit d'une aide "liée". Le recours aux firmes américaines pour les services d'ingénierie et à l'assistance technique demeure impérative. S'ajoute à cela l'aide alimentaire. A ce titre, les Etats-Unis accordent chaque année au Maroc un crédit pour l'achat de denrées alimentaires américaines.⁶

L'aide bilatérale française, une aide à la "promotion de l'agriculture marchande".

Après avoir été la seconde, l'aide française pendant la décennie 60, est passée au premier rang à partir de 1973, devant celle du "groupe" de la Banque Mondiale. L'aide bilatérale française est multiseCTORielle; elle est à dominante programme.⁷

Mais ce qui marque le plus l'aide française à l'agriculture, c'est son insertion dans un certain nombre de choix privilégiant le développement de l'agriculture marchande, moderne et mécanisée.

D'une façon générale, les projets d'irrigation allant dans le sens de l'intégration du monde rural au marché mondial, ont été dans leur grande partie financés par l'aide bilatérale traditionnelle (Américaine, Française, Belge, etc.).

En matière d'assistance technique, la France avec les Etats-Unis et la Belgique apportent la majeure partie de l'aide technique. Dans ce domaine, la France privilégie l'enseignement, la recherche agricole et agronomique.

Les autres aides bilatérales

Il s'agit principalement des aides des pays de la CEE autres que la France. Ce sont principalement les aides de la République Fédérale d'Allemagne (qui accorde une aide technique, mais contribue aussi au financement de la caisse nationale du crédit agricole), de la Belgique et de l'Espagne. L'aide du Canada est à prendre en considération. Elle s'oriente au niveau technique vers l'amélioration et la sélection génétique du bétail.

L'aide du groupe de la Banque Mondiale

Pendant la décennie soixante, le groupe de la Banque mondiale intervenait peu par son aide à l'agriculture marocaine. C'est pendant la décennie soixante-dix qu'à la garantie des emprunts des institutions comme la Banque nationale pour le développement économique (la BNDE) et la Caisse nationale de crédit agricole (la CNCA), s'est ajouté le financement de projets agricoles et de programme de lutte contre les inégalités sociales. En

6 Pour 1981 et 1983, ce crédit est de 25 millions de dollars. Il a atteint 45 millions de dollars en 1984.

7 Exemple: des experts, des missions de courte durée, des bourses de stage pour l'enseignement agricole, la petite et moyenne hydraulique, la production de vaccins vétérinaires, la production de viande rouge, etc.

1967, l'agriculture et le développement rural avaient reçu 7,7% de l'aide totale accordée au Maroc par le groupe de la Banque Mondiale. Sa part atteint 32,7% en 1977.

Voici quelques données globales sur l'intervention de la Banque Mondiale dans l'agriculture par rapport à l'ensemble de ses aides au Maroc.

Tableau 1 : Prêts de la Banque Mondiale et de l'IDA pour l'agriculture et le développement rural, 1974-78

	Moyenne annuelle 1969-73	Exercice 1974	Exercice 1975	Exercice 1976	Exercice 1977	Exercice 1978	Total 1974/1978
Agriculture et développement rural							
Prêts (10 ⁶ \$US)	5.000	956	1.858	1.628	2.308	3.270	10.020
Nombre de projets	35	56	70	65	84	88	363
Total des opérations							
Prêts de la Banque et de l'IDA (10 ⁶ \$US)	2.570	4.313	5.896	6.532	7.067	8.411	32.315
Nombre de projets de la Banque et de l'IDA	129	174	190	214	220	236	1.042
Pourcentage de l'agriculture et du développement rural dans le total des opérations de la Banque et de l'IDA							
Prêts	20	22	25	33	33	39	31
Nombre de projets	27	32	37	30	37	37	35

Source: John H. Adler - "Etude sur les théories du développement"... op. cit. p. 33, cité par M. Benlamlah, op. cit. p. 255.

Les prêts de la Banque Mondiale et de son groupe ont privilégié un certain nombre de projets de développement agricole ou sylvopastoral et le financement du crédit agricole (cinquième ligne de crédit à la CNCA en 1984 et négociation de la sixième ligne en 1986).

D'une façon générale, les sources de l'aide à l'agriculture sont variées et mal coordonnées, car elles s'adressent à plusieurs institutions dont les compétences et les domaines d'intervention se chevauchent. Nous reproduisons en annexes des données qui posent le problème de la cohérence de l'aide au Maroc d'une façon générale et à son agriculture d'une façon particulière.

Depuis 1980, l'agriculture reçoit entre 20 et 30% de l'assistance technique totale accordée au Maroc. Pour 1984, 66% de cette aide technique sont financés par des programmes bilatéraux et 34% par le système des Nations-Unies.

D'une façon générale, l'assistance technique que reçoit le Maroc est financée tant par des sources bilatérales que des sources multilatérales.

Cette aide aussi bien technique qu'en capital, bilatérale que multilatérale a des effets considérables tant elle est devenue l'élément fondamental dans le financement de l'économie marocaine en général et de l'agriculture en particulier.

Nous proposons d'analyser ces effets à travers trois axes principaux: Le développement de la grande hydraulique et ses structures d'accompagnement ou la promotion d'une agriculture capitaliste par l'aide. La nouvelle orientation qui essaie à partir de 1976 de corriger les effets pervers des programmes et des choix antérieurs. L'action globale sur les "centres nerveux" du monde rural dans le cadre de projets intégrés. Cela correspond à la nouvelle politique du groupe de la Banque Mondiale qui à la fin des années 70 et au début de la décennie 80 s'est proposé de contribuer à la lutte contre la misère, la pauvreté et la malnutrition, principalement dans les zones rurales traditionnelles. Enfin la recherche de l'allègement du poids des charges de l'Etat liées à l'agriculture et aux régions rurales. Réduction du déficit alimentaire et des subventions de l'Etat aux produits alimentaires de base, par un désengagement de la caisse de compensation.

La contribution de l'aide internationale au développement et à l'extension d'une agriculture capitaliste moderne

L'une des actions qui ont le plus marqué l'économie du Maroc d'une façon générale et l'agriculture d'une façon particulière, est l'intervention massive de l'Etat dans le développement d'une agriculture tournée vers le marché. De grands ouvrages hydrauliques, l'équipement de périmètres modernes irrigués dans les plaines les plus riches du pays, la disponibilité de moyens de financement et de facteurs de productivité ont consacré cette orientation fondamentale, devenue le trait marquant du Maroc indépendant. Les accords successifs avec la Communauté Economique Européenne qui fournissaient des débouchés et des circuits d'exportation pour les productions agricoles marocaines montrent bien le cadre dans lequel peuvent être analysées les relations entre aide internationale et les mutations de l'agriculture.

Périmètres irrigués et grands ouvrages hydrauliques

L'aide internationale bilatérale à partir des années 1964-65 s'est "insérée" dans le "choix" qu'avait fait le Maroc de participer, avec les structures qui étaient les siennes, à la division internationale du travail. C'est ainsi qu'aussi bien l'aide américaine, française et allemande, ont participé au financement de grands barrages, de canaux d'irrigation, des périmètres irrigués, ainsi qu'à la promotion de cultures et de techniques modernes comme la mécanisation, l'utilisation d'intrants capitalistiques, le procédé d'irrigation (par aspersion, au goutte à goutte et les cultures sous serre).

Tableau 2 : Le financement extérieur des programmes hydro-agricoles

Périmètres	Barrages	Financement extérieur du barrage	Financement de l'aménagement hydro-agricole
Gharb	El Kansra (a)	BIRD	BIRD
Souss			BIRD France
Massa	Y.B. Tachefine	All. France	All. France
Draa (Ouarzazate)	M. Eddahbi	URSS	URSS
Moulouya	Mohamed V	USA	USA
Tessaout	Aït Adel	Koweït Iran	Koweït Iran
Doukkala	Al Massira	BIRD A.Séoudite USAID	BAD BIRD A. Séoudite et USAID
(financement d'un réseau d'irrigation par aspersion)			
B. Amir,	D. El Oued	BIRD Koweït	, BIRD
B. Moussa		(B.Amir) Koweït (B. Moussa)	

Source: F. Oualalou - "L'apport étranger et l'agriculture marocaine" in BESM, No 122, Rabat et divers documents du Ministère des Finances. Cité par M. Behlamlah, op. cit. p. 220.

L'aide américaine a privilégié des programmes dans ce sens comme celui de la basse Moulouya, ou dans les Doukkala. C'est ainsi que pour la Basse-Moulouya seule l'aide américaine a participé au financement extérieur de ce programme.

Tableau 3 : Financement américain de la Basse-Moulouya

Accords	Montant de DH	Période de réalisation
608 A. 001	115	Avant 1973
F.C. 27	16	" "
F.C. 30	70	" "
ASL. 6	13	" "
608 H. 031	225	Après 1973

Source: Ministère des Finances - Rabat.

L'aide française, quoique moins concentrée, s'est intéressée particulièrement à des programmes de développement de cultures industrielles et commerciales dans le cadre de grands périmètres irrigués. Exemple de cette orientation, la participation de l'aide française au financement du périmètre de Massa pour lequel la participation allemande est importante. Entre 1972 et 1976, 15,7% de l'aide accordée par l'Allemagne au Maroc, avaient été affectés à ce périmètre soit 56,3 millions de dirhams. La France a participé

également au développement de l'irrigation dans le Haouz avec le barrage Aït Chouarit. Ce projet a bénéficié des aides de la CEE à partir de 1983.

La Banque Mondiale a elle-aussi participé à cette orientation, mais d'une façon indirecte, à travers le financement de la caisse nationale de crédit agricole ou de l'industrie agro-alimentaire, par le canal de la Banque nationale pour le développement économique et social. Elle a aidé au financement du périmètre de Souss, de Doukkala.

Entre 1973 et 1980, plus de 70% des investissements dans l'agriculture avaient été consacrés à la grande irrigation et 7% seulement à la PMH (petite et moyenne hydraulique).

Tableau 4 : Part de l'irrigation dans les investissements publics

Secteurs	1973-1977	1978-1980
Zones irriguées	69,8	75,2
Grande hydraulique	63,2	67,8
Petite hydraulique	6,6	7,4
Agriculture de pluviométrie (en sec)	30,2	24,
Total	100	100

Source: MARA - Rabat.

Entre 1981 et 1984, la répartition des investissements publics s'est faite de la façon suivante :

Tableau 5 : Répartition des investissements publics 1981-1984

	Dépenses totales		Dépenses annuelles	
	En millions de DHS	En %	En millions de DHS	En %
Grande hydraulique	1.457	42	579	53
PMH	273	8	112	10
Total agriculture	3,460	100	1,088	100

Source: Tableau compilé par l'auteur.

Il ressort de ces chiffres que jusqu'à la crise économique et financière des années 1980, l'Etat a concentré ses moyens et les a mis à la disposition de la grande hydraulique et dans ce cadre à la disposition des couches "capitalistes" agraires qui ont profité de toutes les retombées de ces charges collectives, sans contrepartie équivalente.

L'investissement de l'Etat à l'hectare se situe entre 22.000 et 25.000 DHS. En 1982, 600.000 hectares sur le million prévu étaient effectivement irrigués. En 1986, on devait atteindre 800.000 ha.

Les périmètres irrigués qui couvrent moins du dixième des surfaces cultivables du pays, consomment la plus grande part des facteurs de production (par exemple 33% des engrais vendus sur le marché).

Une comparaison entre les investissements en zones irriguées, et en zones sèches, montre que l'Etat a dépensé entre 30.000 et 38.000 Dhs par hectare dans les périmètres irrigués modernes (tels le Loukkos, les Doukkala, Massa, la Moulouya, le Gharb, le Tadla, le Haouz) et seulement entre 500 et 1000 dirhams par hectare dans l'agriculture en sec. En effet, 80% des subventions accordées à l'agriculture sont fournies dans les zones irriguées (soit 2 milliards de dirhams par an). On sait que dans ces régions, du fait de la modernisation des méthodes de travail et des cultures, et du fait de l'intégration au marché, il y a eu concentration des terres. Les paysans, attirés par les offres d'achat, avaient vendu leurs terres à des propriétaires qui se sont consolidés et gèrent la terre comme n'importe quel moyen de production, en fonction de la loi de la valeur. Il est possible d'affiner cette analyse en distinguant les différents types de subventions et de soutien à l'agriculture⁸ et la façon dont elles profitent aux différentes catégories socio-professionnelles agricoles. Ainsi, on peut lire dans un rapport de la Banque Mondiale

*Les subventions indirectes à l'eau d'irrigation entraînent un transfert important de ressources de l'Etat, qui apparaît peu justifié car il bénéficie aux agriculteurs les plus riches du secteur agricole - ceux des périmètres irrigués.*⁹

*L'exemple du périmètre du Loukkos:*¹⁰

Il s'agit d'un périmètre irrigué situé au nord ouest du Maroc et qui couvre trois bassins (le bassin aval de l'oued Loukkos, le bassin aval des oueds Drader, Soubir et Skkar et une partie du bassin de l'oued M'Da). Les chefs-lieux sont Larache et Ksar et El-Kebir. Le périmètre est dirigé par un Office, l'Office régional de mise en valeur agricole du Loukkos.

Le secteur moderne de l'agriculture qui reçoit toutes les sollicitations se compose de La SODEA (Société de développement agricole), la SOGETA (Société de gestion des terres agricoles) et de la SNDE (La Société nationale de développement de l'élevage). La première gère les plantations agricoles de la colonisation récupérées par l'Etat en 1973.

Les fermes gérées par ces sociétés sont intégrées au marché. Elles sont bien équipées et occupent des superficies de 800 à 2400 hectares.

8 Subventions directes pour l'application des directives des Offices régionaux de mise en valeur agricole, soutien aux cultures (exemple betterave sucrière et canne à sucre) soutien aux prix de production de céréales, de lait, subvention des engrais (45%) des machines agricoles etc.

9 Banque Mondiale. Maroc : *Rapport de base sur l'économie*. Washington, 1979-p. 188.

10 Ce paragraphe doit beaucoup aux monographies et enquêtes sur le terrain que j'effectue en collaboration avec les étudiants de sciences économiques pour les mémoires de maîtrise en sciences économiques ou le doctorat de troisième cycle.

Le secteur privé dans cette zone se compose d'un grand nombre de petites et moyennes exploitations qui produisent des agrumes ou des cultures maraîchères. Près de 30% des chefs de foyers sont des paysans sans terre et 63% des exploitations ont une superficie inférieure à 5 hectares

La "Compagnie Agricole du Loukkos" exploite 6000 hectares consacrés à l'élevage et au maraîchage. Toutefois, c'est toujours l'agriculture vivrière qui domine dans cette région.

Les cultures qui dominent dans l'irrigué sont: La théiculture, la canne à sucre¹¹ (en assolement avec le blé, l'avoine, les maraîchages d'été et d'hiver), les céréales (en assolement avec le Bersim, le maraîchage et l'avoine), les arachides, le millet et l'agrumiculture.

Les régions de RMEL, sont les mieux mises en valeur et sont irriguées notamment par aspersion et par le système du goutte à goutte. Celles de Drader, d'El Merja, Blad Bou Agda, la plaine du Loukkos, connaissent le même processus d'équipement.

Les centres de travaux et les autres services de l'Office accordent des conseils, des subventions et d'autres facilités, moyennant des types précis d'assolement, en vue de rationaliser l'utilisation des terres et des eaux, dans la perspective du développement de cultures marchandes.

L'ouvrage hydraulique du Loukkos se compose du barrage Oued El Makhazine, du barrage de garde, des ouvrages annexes qui se sont faits et se font encore par étapes, en fonction de l'extension des capacités d'irrigation par canaux ou par pompage des eaux souterraines.

Le barrage Oued Al Makhazine a coûté 460 millions de dirhams, dont 150 millions de DHS sous forme de crédits en devises, accordés par le Fonds Koweïtien de développement économique et agricole. Le barrage de garde a coûté 39 millions de dirhams dont 15,5 en devises empruntées sur le marché financier international. Les autres ouvrages ont profité eux-aussi et à des degrés divers de 20 à 50% d'aide internationale, sous forme de crédit bilatéral.

L'aménagement hydroélectrique se fait dans le cadre des accords de coopération avec la République Fédérale d'Allemagne, dont l'accord AK 75 65815 qui lie l'Office national d'électricité (ONE) et une banque allemande (la Kreditanstalt fur Wiebe Ranfban)

11 La SUNABEL: Sucrierie nationale betteravière du Loukkos fonctionne depuis 1977 avec une capacité de 4000 T/j et SUCREAL en 1984 avec une capacité de 3.500 tonnes de canne à sucre par jour.

Le développement et l'extension des périmètres irrigués se sont faits dans l'optique de productions de cultures d'import-substitution de biens destinés au marché intérieur,¹² en association avec des cultures destinées à l'exportation.¹³

Les cultures intensives

Le développement de ces cultures selon de nouvelles méthodes culturales et de nouvelles technologies, s'est fait dans une conjoncture favorable: nécessité de fournir des matières premières à des industries d'import-substitution et possibilités d'exportation offertes par les accords avec la CEE.

Les cultures industrielles: l'exemple du sucre

Elles ont été promues par l'Etat au début de la décennie 60, dans le cadre de l'organisation de la production d'un bien alimentaire important dans la balance physiologique et psychologique du consommateur. C'est une production qui remplace progressivement une importation. Les cultures sucrières (betterave sucrière et canne à sucre) sont faites dans des zones irriguées¹⁴ ou à pluviométrie favorable. Elles concernent des exploitations intégrées au marché et obéissant dans leur conduite à des méthodes de travail modernes. En amont, l'Etat fournit les semences, subventionne les intrants et les équipements, et accorde des crédits agricoles. En aval, il garantit des prix à la production et à la livraison, par des contrats de cession à des sucreries implantées dans des chefs-lieux de régions.

Le tableau No. 6 donne une idée sur la place des cultures sucrières et leur implantation dans les régions les plus fertiles, les mieux irriguées, où les moyens techniques et financiers de l'Etat sont importants et où le processus de généralisation des rapports marchands dans l'agriculture engagé depuis la fin du XIX siècle, est achevé.

La betterave sucrière est surtout cultivée dans les petites et moyennes exploitations. 65% des exploitations ont une superficie inférieure à 2 hectares et occupent 55% de la surface consacrée à la betterave. Les grandes exploitations, à la recherche des taux de rentabilité élevés de leurs investissements supportent mal la tutelle des contrats de culture. La production sucrière a atteint 362.500 tonnes en 1985, pour une consommation de 600.000 tonnes soit un taux de couverture de 56% des besoins, contre 62% en 1984. Cette diminution est due à des conditions climatiques défavorables. Pour 1986, la production est de 407.644 tonnes,

12 - C'est le cas de la betterave sucrière, de la canne à sucre, du coton, du riz et du blé.

13 - Nouvelles variétés d'agrumes, les maraîchages et les primeurs.

14 - En 1986, sur 57.896 hectares plantés en cultures sucrières seuls 14.437 l'étaient en zones bour (non irriguées) soit moins de 25%.

soit 65% des besoins. Le nombre de sucreries est de quatorze unités de production en 1986, dix sucreries à base de betterave et quatre sucreries à base de canne à sucre.¹⁵

A titre d'exemple, l'aide allemande a contribué au financement de l'industrie sucrière entre 1966 et 1978 (tableau No. 7).

Tableau 6 : Evolution des cultures de la betterave sucrière et de la production de sucre correspondante.

	Superficies récoltées (hectares)	Récolte (tonnes)	Rendement (tonnes/ha)	Production de sucre (tonnes)
1963-1984*				
Gharb	20.350	851.620	41,8	117.800
Tadla	16.450	711.810	43,3	88.300
Doiukkala	13.500	889.570	65,9	122.700
Moulouya	2.770	72.630	26,2	5.600
Total	53.070	2.525.630	47,6	334.400
1984-1985				
Gharb	19.920	502.760	25,2	73.900
Tadla	19.840	843.870	42,5	113.700
Doukkala	13.170	804.310	61,1	104.800
Moulouya	3.310	92.580	28,0	9.000
Total	56.240	2.243.520	39,9	301.400

* Chiffre rectifiés

Source: Ministère de l'Agriculture et de la réforme agraire, cité par la Banque du Maroc.
Rapport annuel. Exercice 1985 (Tableau A. 13).

Quel est l'impact de cette action où l'aide extérieure est importante? Les conclusions suivantes de la Banque Mondiale sont significatives.

Etant donné que les gros utilisateurs de pulpe de betterave et de son se trouvent être les unités d'exploitation laitières intensives modernes situées dans les zones irriguées, le gros des subventions indirectes pour ces produits va à ces producteurs qui bénéficient déjà d'autres services publics à coût réduit (services sanitaires, amélioration génétique...). La subvention indirecte de la pulpe de betterave (environ 60 millions de dirhams - 6,4 millions de dollars US en 1983) constitue en fait un transfert des raffineries de sucre du secteur privé à des groupements spécifiques d'exploitants laitiers. Etant donné que le fonctionnement du

15 Les sucreries de betterave sont: Subm, Suta, Sunat, Sunabel, Sunab, Sunag/Tazi, Sunag/Ksiri, Doukkala, Zemamra et Sucafor. Les sucreries de canne sont: Sunacas, Surac, Sucral et Sucafor.

marché du sucre est tel que les consommateurs sont en train de payer l'inefficacité du système de production sucrier du pays, cette subvention fait partie du transfert global du surplus du consommateur vers les systèmes d'exploitation indirecte du son de blé (environ 150 millions de dirhams - 16 millions de \$US en 1983). Elle correspond à un transfert de surplus des producteurs sans irrigation (céréales) vers les exploitants laitiers intensifs dans les régions irriguées, transfert qui a lieu par l'intermédiaire du système public de subvention aux aliments par le biais des minoteries.

Tableau 7 : Aide allemande à l'industrie sucrière (en million dirhams)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Total
Refinancement sur matériel importé et dépenses locales pour des sucreries (en devises)	73,6	6,8	11,1	44,1	6,0	141,6	
Crédits fournisseurs pour la fourniture de matériel pour les sucreries	42,7	40,3					83
Total de l'aide allemande au Maroc dans son ensemble	105,2	167,0	23,5	84,4	133,3	50,5	571
	Pour 1973-1977			Pour 1966-1977			
Refinancement de matériel importé pour sucreries (en devises)		44,1			141,6		
Crédits fournisseurs sucreries		29,6	9,5	112,6	12,8		

Source: Banque Mondiale, Maroc. Rapport de base sur l'économie, Washington 1979, p. 242 et 244.

La structure de protection à l'intérieur du secteur agricole est excessivement orientée en faveur des systèmes de production intensifs avec irrigation et contredit quelque peu l'avantage comparatif à long terme que possède le pays dans les cultures d'irrigation. Ceci résulte de la forte concentration des subventions à la consommation intermédiaire et à l'investissement, dans toutes les productions irriguées, et des programmes de soutien aux prix des produits industriels tels que le sucre (et dans une moindre mesure, le lait). Les subventions aux engrais et à l'eau sont classées très haut du côté des produits incorporés. Du côté de la production, le soutien aux prix de la betterave et de la canne sucre constitue la plus grande des subventions indirectes. Le

programme de soutien aux prix de la betterave et de la canne à sucre constitue en fait un transfert de l'excédent du consommateur vers les producteurs du sucre, par l'entremise du jeu de marché du sucre, où les prix à la consommation se situent au-dessus des coûts d'importation. Les agriculteurs des zones irriguées ont obtenu annuellement des subventions directes et indirectes d'environ 1,6 milliards de dirhams (170 millions de US\$) au cours de ces dernières années, dont 60% à peu près sont allés aux producteurs de sucre...¹⁶

Les cultures d'exportation

Il s'agit principalement des primeurs que les avantages climatiques du Maroc permettent de produire pour l'exportation. Il s'agit aussi des agrumes et des autres fruits, des tomates, des pommes de terre et des petits légumes (aubergines, poivrons, haricots verts, oignons et artichauts) de saison.

Les agrumes représentent 14,4% de la superficie complantée et occupent souvent des exploitations de plus de 50 hectares dans des plaines à agriculture riche et bénéficiant d'apports techniques et financiers. Les cultures ont lieu dans le Gharb, dans le Tadia et la Basse Moulouya. Sur une production totale de 960.000 tonnes en 1985, 544.000 avaient été exportés. L'agriculture a bénéficié et bénéficie toujours de supports importants de l'Etat, à travers les institutions d'encadrement, les possibilités de crédit, les infrastructures des périmètres irrigués, la subvention des intrants et des eaux, et les possibilités d'exportation par l'OCE (Office de commercialisation et d'exportation) jusqu'en 1986.¹⁷

Il en est de même des primeurs et des légumes. Les cultures maraîchères destinées au marché extérieur profitent d'avantages dus à leur localisation spatiale dans des périmètres viabilisés et encadrés et des possibilités d'écoulement offertes par l'OCE et les accords avec la CEE.

Comme l'ensemble de l'agriculture moderne organisée en fonction des marchés extérieurs et promue en bonne partie grâce à l'aide extérieure, ces cultures ne fournissent pas de contrepartie équivalente à la collectivité. Ce sont donc des transferts nets de valeur de la collectivité vers ses exploitants et de l'agriculture vivrière vers l'agriculture capitaliste.

Voici les données sur les exportations de primeurs pour la période 1982-1985:

16 Banque Mondiale - *Rapport sur l'économie marocaine*, Washington, 1975.

17 A partir de cette date, l'Office a perdu le monopole de la commercialisation des productions agricoles, et agro-industrielles.

Tableau 8 : Exportation de primeurs

En milliers de tonnes	Oct. 82-Sep. 83		Oct. 83-Sep. 84		Oct. 84-Sep. 85	
	France	Total	France	Total	France	Total
Tomates	47	64	63	89	72	94
Pommes de terre	37	39	45	50	44	48
Autres légumes	2	3	2	4	2	3
Total	86	106	110	143	118	145

Sources: Office de commercialisation et d'exportation cité par la Banque du Maroc. Rapport annuel. Exercice 1985 (Tableau A. 11).

Tableau 9 : Production et exportation d'agrumes

	Oct. 82-Jui. 83			Oct. 83-Jui. 84			Oct. 84-Jui. 85		
	En milliers de tonnes Production CEE	Expor- tations Total	Expor- Exportation Production CEE	Expor- Exportation Total	Expor- Exportation Production CEE	Expor- Exportation Total	Expor- Exportation Production CEE	Expor- Exportation Total	
Oranges	672	284	443	747	208	389	685	231	403
Petits fruits	243	101	156	243	85	131	245	85	136
Divers	15	1	2	27	1	2	30	4	5
Total	930	386	601	1,017	194	522	960	320	544

Source: Office de commercialisation et d'exportation cité par la Banque du Maroc. Rapport annuel, exercice 1985 (Tableau A.12).

L'aide internationale et le financement du crédit agricole

La caisse nationale de crédit agricole et ses réseaux constituent un des mécanismes de financement, de développement et d'augmentation de la productivité dans l'agriculture. Les secteurs modernes tournés vers le marché constituent la cible prioritaire des interventions du crédit agricole dont le financement est basé sur la surface financière ainsi que sur les garanties dont dispose l'exploitant.

C'est ainsi que les actions du crédit agricole jouent un rôle dynamique dans la modernisation des méthodes culturales, dans l'introduction de facteurs de productivité et dans l'insertion au marché.

Les cultures industrielles, les activités agricoles reliant l'agriculture et l'industrie ainsi que les cultures spéculatives (comme les productions sous-serre), disposent de possibilités importantes de financement par le crédit agricole.

De nouvelles modalités de prêt sont mises en oeuvre pour les projets intégrés. Le crédit agricole constitue une des bases des mutations qu'a connues l'agriculture marocaine. Ses sources de financement et de

refinancement sont constituées pour une part importante par des sources extérieures bilatérales mais aussi multilatérales. La CNCA constitue un relais important d'absorption de prêts extérieurs pour l'économie du Maroc.

De 1965 à 1980, la base pour l'octroi de crédit a toujours été l'assiette fiscale et la garantie foncière. Ce qui fait que les crédits ont été accordés surtout à l'agriculture en mutation, celle qui a les moyens et les informations nécessaires pour financer son développement et profiter des autres aides, subventions et facilités de l'Etat.

L'agriculture orientée vers les cultures spéculatives a été la grande favorite. Le crédit agricole a servi de moyen d'accompagnement de la grande hydraulique et de l'intégration au marché. C'est à partir de la crise généralisée qui a commencé en 1978 que le crédit agricole a cherché à mieux s'adapter à l'évolution de l'agriculture. C'est ainsi que pour les projets intégrés qui visent la modernisation et l'accroissement de la productivité des cultures vivrières modernisées, le crédit agricole n'exige plus de garanties basées sur la fortune, le patrimoine foncier et fiscal. Des procédures plus souples et avantageuses sont adoptées. L'un des obstacles que rencontre le processus de modernisation et d'efficacité du chaînon crédit agricole est l'inertie des structures foncières ainsi que les résistances de l'économie paysanne au marché.

La CNCA, après avoir subi une grande tutelle du ministère, en arrive à être une institution mieux organisée. Ses réseaux se modernisent. Elle s'implante dans les rouages publics et privés du marché financier international et pousse de plus en plus l'agriculture vers la rentabilité financière, comme étape visant l'économie d'auto-suffisance. Elle finance les cultures maraîchères sous serres, les cultures spéculatives, les primeurs, l'introduction de technologies modernes, de nouvelles variétés à haut rendement, etc.

La BIRD constitue la source principale du financement extérieur de la CNCA. A la fin de 1981, "Le concours de la Banque Mondiale représente 20% des capitaux étrangers et 16% des ressources totales de la CNCA", soit un doublement des apports de la Banque en moins de 5 années.

**Tableau 10 : Financement extérieur de la CNCA en 1961
(situation en août 1981)**

Source	Montant millions DH	%
BIRD	344.6	48
KFW	95.1	13
FADES	175.9	24
FIDA	41.3	6
Emprunt en euro-dollars	66.9	9
Total	723.8	100

Source: Tableau compilé par l'auteur.

Pour 1984, la CNCA a bénéficié de 416 millions de dirhams de prêts extérieurs sur un montant global à l'économie de 4196 millions. Selon la Banque du Maroc, "à la fin 1984, les concours extérieurs constituent 42% des ressources globales de la Caisse nationale de crédits agricoles..."¹⁸ Après la cinquième ligne de crédit accordée par la BIRD, la CNCA a négocié en 1986, la 6ème ligne qui lui est accordée à partir de 1987.

Un autre aspect important pour lequel la CNCA a élaboré de nouvelles modalités d'intervention est le financement des nouveaux projets dans l'agriculture, les projets intégrés de développement rural et les projets primeurs et maraîchers. Ils se négocient dans les "lignes de crédit" qui lui sont accordées de l'extérieur du pays.

La Banque nationale pour le développement économique (BNDE) qui joue un rôle fondamental dans le financement, le développement de l'industrie agro-alimentaire et des processus en amont et en aval de ces activités est l'une des premières institutions économiques marocaines à avoir bénéficié d'un soutien massif de la part des pourvoyeurs de l'aide internationale. La CNCA et la BNDE accordent des crédits pour le financement de projets industriels. Elles accordent également des ristournes de deux points sur les taux d'intérêts dans le cadre du code des investissements industriels. Les unités agro-industrielles exportatrices bénéficient d'autre part de crédits à l'exportation.¹⁹

Les emprunts extérieurs qui ressortent pour 4196 millions représentent le quart environ des ressources globales et apparaissent en expansion de 512 millions ou 13,9%, au lieu de 694 millions ou 23,2%. Cette expansion a bénéficié à concurrence de 461 millions à la Caisse nationale de crédit agricole, 35 millions au crédit immobilier et hôtelier et 16 millions à la Banque nationale pour le développement économique. Au total, à fin de 1984, les concours extérieurs constituent 43% des ressources globales de la caisse nationale de crédit agricole, 37% de celles de la Banque nationale pour le développement économique et 17% pour le crédit immobilier et hôtelier.²⁰

Les accords entre le Maroc et la CEE

Ces accords constituent probablement un exemple type de cette aide (au sens large) qui, tout en ayant incontestablement contribué et en contribuant encore à la résolution de certains problèmes de l'économie marocaine en général et de son agriculture en particulier, secrètent des effets pervers structurels tels, que la finalité de ses conditions devient objectivement

18 *Rapport de la Banque du Maroc. Exercice 1984.*

19 Actes du séminaire organisé par l'Association des lauréats de L/INAV - Rabat, 22-23 octobre 1982, p. 22.

20 Banque du Maroc - *Rapport annuel - Exercice 1984.* Il s'agit de millions de dirhams.

ambiguë. La CEE en tant que communauté (et un certain nombre de ses membres sur un plan bilatéral), a poussé dans la voie d'une modernisation de l'agriculture et des cultures, par l'instauration de modalités marchandes quasi-exclusives de l'organisation du travail et des rapports dans l'agriculture. Un autre aspect fondamental est constitué par les mécanismes d'insertion de l'agriculture marocaine dans la division internationale du travail, à travers le cadre fourni par l'ouverture sur les marchés de la CEE pour l'exportation de produits agricoles, l'importation de biens alimentaires et pour les achats de matériel et de biens d'équipements agricoles. C'est toute la dynamique des accords de 1969 et de 1976 qui doit être analysée dans ses implications sur l'agriculture, sur les flux de productions agricoles, les structures agraires et la logique des mutations sociales dans les campagnes au Maroc.

Les préférences accordées par la CEE aux productions agricoles marocaines constituent bien une aide. Au niveau commercial, elles concernent les agrumes, à raison d'une préférence tarifaire de 80%, de 60% pour les tomates, entre le 15 novembre et le 31 avril, de 20 à 80% pour les primeurs,²¹ de 20 à 30% pour les fruits et légumes surgelés etc.

Toute la logique des choix des cultures modernes est conçue et exécutée en fonction du seul impératif que constituent les marchés des pays de la CEE. Ainsi les exportations globales de primeurs par exemple (surtout tomates et pommes de terre) sont absorbées à raison de 100% par la France et la RFA en 1985 (soit 145.000 tonnes dont 118.000 tonnes pour la France), de même les 3/4 de la production d'agrumes sont allées vers la CEE soit 320.000 tonnes. Avec les conditions climatiques, la CEE est le détenteur du présent et du devenir de ces cultures, et partant des producteurs et de l'ensemble des agents de la filière.

Cette aide que constitue l'écoulement et les facilités de vente sur les marchés de la CEE comporte trois limites sérieuses:

- Elle est un conditionnement unilatéral, dans la mesure où l'implantation et le fonctionnement de ces productions se font en fonction des capacités d'absorption et des désirs des consommateurs européens. La consommation dans un espace a modelé les structures de production, de l'emploi,... dans un autre espace. Cela n'aurait posé aucun problème si les accords entre le Maroc et la CEE induisaient une mutation dans les structures vers plus de transformations de produits bruts, vers plus de productivité sociale du travail, vers les rapprochements entre salaires etc. Or c'est justement l'inverse qu'ils véhiculent. Les clauses de préférence ne sont accordées qu'aux

21 Il serait intéressant de développer ces analyses mais ce n'est pas l'objet de cet article.

produits agricoles bruts non oeuvrés. Le problème se pose ici en termes de contrepartie et de gain à l'échange. Les échanges entre le Maroc et la CEE sont un bel exemple de la vieille découverte de l'inégalité des échanges et de la détérioration progressive des termes de l'échange des produits qui renferment le moins de technologies.

- Il s'agit bien d'accords conjoncturels, en perpétuel déséquilibre et qui, a priori n'ont jamais satisfait ni les gouvernements marocains, ni les responsables des pays de la CEE, ni les autres partenaires de la CEE. Un élément parmi d'autres dans ce débat est la fermeture fréquente (totale ou partielle) des frontières des pays de la CEE pour telle ou telle production (Pommes de terres, tomates etc.), l'imposition d'un calendrier aux tomates marocaines, d'un prix de référence qui enlève à la tomate marocaine l'avantage des coûts de production comparativement faibles. C'est tout le problème de l'unilatéralité des contraintes. C'est ainsi qu'à la suite du développement des légumes sous serre en Europe, la CEE a imposé au Maroc à partir de 1976 des restrictions entre mai et octobre. De fait, les exportations ont diminué de 30% depuis trois ans.
- L'aide s'inscrit dans des perspectives difficiles avec l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal. Cet élargissement constitue un problème pour l'agriculture du Maroc car elle ne peut se passer des marchés européens et elle n'est pas en mesure de faire face à la concurrence des productions espagnoles dont les avantages comparatifs sont importants: similitudes des conditions climatiques, moyens technologiques beaucoup plus importants et beaucoup plus performants, moyens financiers d'autant plus considérables et fluides que l'Espagne devient de plus en plus une zone de production agricole pour le capital allemand et nord-européen qui les écoule ensuite sur les marchés européens où les demandes sont solvables, etc.

L'Espagne s'est préparée à cette concurrence des productions marocaines et s'est forgée, en fonction des nouvelles exigences, des productions marchandes à haute rentabilité depuis le début des années 1970, alors que le Maroc n'a réalisé le choc qu'une fois que les exportations marocaines avaient rencontré l'obstacle espagnol, devenu partenaire à part entière de la CEE. C'est ainsi qu'en matière de fruits et légumes, les accroissements des productions qui se sont faites pour les cultures espagnoles, sur le marché français l'ont été au détriment des exportations marocaines.

Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la communauté européenne, les marchés européens deviennent plus fermés aux productions agricoles marocaines. L'Europe des douze s'autosuffit largement pour les tomates (112%), les agrumes (243%), les pommes de terres (101%), les fruits frais (106%), les légumes (107%) ainsi que l'huile d'olive (169%).

Les accords entre les deux partenaires ont bien constitué une aide pour le Maroc dans la mesure où pendant une phase de mutations, il a pu bénéficier des relations privilégiées qu'il avait avec la France. Mais l'aide s'est transformée en goulot d'étranglement structurel dont les perspectives sont peu enthousiastes.

Les nouvelles orientations du début de la décennie 80

Il s'agit d'un ensemble de choix qui partent des limites des orientations de la décennie précédente. Les périmètres irrigués sont en soi un choix important, mais leurs effets pervers posent des problèmes du point de vue de leur contribution à l'aggravation des inégalités sociales, principalement dans les régions d'agriculture traditionnelle.

Par ailleurs, ces zones de cultures modernes n'ont pas réussi dans leur mission qui était de procurer des devises susceptibles de financer (avec les exportations manufacturières, les transferts de travailleurs marocains à l'étranger et les rentrées dues au tourisme), le développement de la société, de créer des emplois (notamment par une nouvelle dynamique ville-campagne dont un des axes privilégiés serait l'IAA), de permettre l'autosuffisance dans des productions alimentaires de base.

C'est pourquoi, de nouveaux axes sont apparus à partir des années 1976-78 et qui coïncident avec les choix de politiques économiques, conseillées et souhaitées par le tandem FMI-BIRD. C'est ainsi que l'aide internationale multilatérale et bilatérale, publique et privée apparaît comme une variable stratégique dans l'option pour la lutte contre le déficit alimentaire, l'instauration de PAS (Politiques d'Ajustements Structurels), la promotion de nouvelles variétés de cultures à exporter, ainsi que des projets de développement intégré dans des zones d'agriculture traditionnelle. Dans ces nouveaux projets, la BIRD finance la composante agricole.

Les projets intégrés de développement rural et les projets de développement de la PME (petite et moyenne hydraulique).

Cette orientation est venue corriger les insuffisances des choix qui ont délaissé l'agriculture traditionnelle et dont certaines des conséquences sont l'aggravation du déficit alimentaire, l'augmentation du nombre de chômeurs et l'accroissement de l'exode rural. En effet, la politique des grands barrages et de la grande hydraulique a marginalisé l'agriculture traditionnelle et a posé des problèmes importants de structures sociales.

Les projets pilotes de développement rural intégrés

Les projets Fes-Karia-Tissa, El Hajeb - Moyen Atlas et Culmes-Rommani sont conçus comme des expériences appelées à se généraliser dans d'autres régions du Maroc. C'est sur la base des études, des expertises, des conseils et, en partie, du financement de la Banque Mondiale que ces projets avaient été conçus et avaient démarré.

Tableau 11 : Evolution des importations françaises de fruits et légumes d'Espagne et du Maroc¹ en 1000 tonnes

	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83
Maroc													
Agrumes	208,8	188,6	228,0	155,7	115,5	101,4	138,5	174,8	130,4	210,1	174,7	159,3	165,5
Fruits	2,0	1,8	1,8	0,9	1,6	2,2	0,9	1,5	0,3	1,8	1,3	0,2	0,5
Légumes	210,0	190,5	254,7	206,8	163,6	142,1	145,8	121,3	99,1	103,2	83,3	77,2	83,7
Total	420,8	380,9	484,5	363,4	290,6	245,7	285,2	297,6	229,8	315,1	259,3	236,7	249,7
Espagne													
Agrumes	357,7	382,8	528,6	527,7	521,1	570,9	542,9	591,6	598,7	575,0	552,7	628,1	612,2
Fruits	16,0	26,4	26,1	39,4	51,2	53,2	48,2	72,4	72,5	84,1	93,1	104,1	110,7
Légumes	84,1	84,4	107,8	113,6	120,4	161,0	228,3	220,5	247,9	249,9	250,3	293,5	288,2
Total	457,8	493,6	662,5	680,7	692,7	829,4	884,5	919,1	909,0	896,1	1,025,7	1,011	

Source: Douane française - Période: début octobre fin septembre.

* A la date de parution, les chiffres 84/85 ne sont pas encore disponibles. Cependant, ils semblent confirmer les tendances du tableau.

1 Tableau cité par la *Vie Industrielle et Agricole*. Numéro du 15 Février 1985, page 13 extrait de la revue Française *FEL ACTUALITES*.

Tableau 12 : Financement des projets en cours d'exécution (en million de dirhams)

Projets	Coût total	Origine du financement extérieur	Durée	Montant du financement extérieur
El Hajeb - Moyen Atlas	134	AID	1976 - 1983	14
Fes-Karia Tissa	694,54	BIRD	1979 - 1984	65
Oulmes - Rommani	577,24	BIRD	1983 - 1984	30

Source: Statistique du MARA, Rabat

En raison des retards accumulés, des difficultés de coordination entre les différentes composantes ainsi que de nombreux autres obstacles structurels et institutionnels, seul le projet Fes-Karia-Tissa a pu enregistrer des résultats susceptibles d'analyse et de recul. Les autres projets intégrés n'ont pratiquement pas dépassé les phases des préalables aux interventions dans un projet d'ensemble où toutes les composantes puissent s'intégrer.

Ce projet qui a effectivement démarré en 1976 n'a commencé à être opérationnel qu'à partir de 1979. Il est original par la nature de ses interventions, dans la mesure où sous la direction du service de la Direction provinciale de FES (qui dépend d'un comité directeur dirigé par la direction de la production végétale au Ministère de l'agriculture), il se charge de coordonner des interventions simultanées dans plusieurs composantes de la région: introduction de nouvelles variétés culturales, de nouvelles méthodes d'exploitation, de nouvelles techniques, amélioration de l'élevage, réalisation d'infrastructures routières et des pistes, adduction d'eau autour desquels gravitent des douars et des maisons reliés à ce centre économique et administratif. Dans celui-ci seraient construites des écoles, des hôpitaux, des dispensaires ruraux, des centres d'hygiène, des caisses locales de crédit agricole, des centres de travaux agricoles et de vulgarisation rurale et des coopératives agricoles, selon les capacités des agriculteurs et par étapes.

Le projet Fes-Karia-Tissa concerne 200.000 habitants, formant 35.000 familles d'agriculteurs, répartis dans 800 villages, sur une superficie totale de 354.000 hectares, dont 266.000 cultivés (soit plus de 75%).

Le projet était initialement estimé à 668 millions de dirhams répartis entre les interventions agricoles (280 millions) et les actions sociales (388 millions), la Banque Mondiale finançant 44%. Jusqu'en 1979, 530 millions de dirhams avaient effectivement été engagés.

Sur la base de ces données, le coût des investissements à l'hectare était estimé à 1000 Dirhams si on ne prenait en considération que les interventions agricoles; ce qui représente un bon taux de rentabilité, comparé aux autres interventions de l'Etat dans l'agriculture.

L'accent est mis sur les mutations dans l'environnement social à travers la céréaliculture. Ce qui devrait contribuer à accroître les productions dans un domaine où les importations sont importantes et à arrêter l'exode rural. Un des axes de ces transformations étant l'introduction de méthodes d'exploitation et de techniques pour pousser les exploitations traditionnelles à intégrer de plus en plus d'apports technologiques compatibles avec leur nature et leurs moyens.

L'une des questions fondamentales que soulève l'intervention rurale dans le cadre du projet Fes-Karia-Tissa est celle de savoir pourquoi l'Etat et le groupe de la Banque Mondiale ont choisi cette forme d'intervention.

Deux hypothèses peuvent être envisagées:

- Développer l'agriculture céréalière pour réduire le déficit alimentaire et la dépendance économique et financière;
- Changer d'option en matière d'investissements dans l'agriculture. Cela voudrait dire que le choix fait depuis les années 1964-68 de porter les efforts de l'Etat sur les cultures industrielles et les secteurs irrigués est un choc, cette optique ayant été encouragée par les experts de la Banque Mondiale.

Ceci permet de souligner que l'Etat, domicilié et aidé par la Banque Mondiale, intervient pour atténuer les effets de la crise issue de cette situation; l'une des modalités étant de favoriser le développement des couches de petits et moyens paysans propriétaires. Cela pourrait réduire la bipolarisation, d'abord dans les campagnes et partant au niveau national.²²

En effet, avant le démarrage du projet, l'exploitation traditionnelle dominait le paysage. Le déroulement de ce projet a quelque peu souffert des retombées de la crise à partir de 1981.

Pendant les programmes prioritaires à effets d'entraînement avaient été réalisés avant 1981. C'est pour cela par exemple, qu'avec 47% des crédits prévus pour la composante infrastructure routière, 67% des prévisions avaient été réalisées. Ces 67% qui correspondent aux axes prioritaires de liaison et de communication, couvrent en fait 90% du niveau des besoins estimés par les planificateurs du projet.

En fin 1985, des éléments tangibles d'une importance non négligeable sont réalisés par les composantes principales.

En matière de vulgarisation et de démonstration qui constituent l'élément central des mutations qui se propose d'introduire le projet, l'essentiel des réalisations est atteint:

22 Driss Khrouz - "Agriculture Emploi et migrations rurales au Maroc". Communication au colloque. *Travail et Société*, Publication de la Faculté de Droit, Volume II Fes, 1974, p. 7.

Tableau 13 : Projet Fes-Karia-Tissa: Importance relative des différents types d'exploitation

Type d'exploitation selon les niveaux technologiques	Total	%
1 - Traditionnel		
Superficie (en has)	186.200	89,8
Nb. d'agriculteurs	31.930	94,2
2 - Mixte		
Superficie	49.000	18,4
Nb. d'agriculteurs	1.440	4,2
3 - Moderne		
Superficie	31.400	11,8
Nb.	530	1,6
Superficie totale	266.600	100%
	339.000	

Source: Projet Fes-Karia-Tissa - Rapport général d'activité. Janvier 1977, Annexe 4.

L'école Sahel-Boutahar, située dans la zone du projet, a commencé depuis 1980 à former des adjoints techniques chargés de la vulgarisation. L'école a formé 30 techniciens par an jusqu'en 1985 Elle a pu satisfaire les besoins du projet et continuer la formation pour d'autres institutions qui en font la demande. L'enseignement est axé sur la pratique des méthodes culturales dans l'esprit du projet.

Le ratio d'encadrement dans la zone du projet est passé de 1 vulgarisateur pour 1200 agriculteurs en 1979 à 1 pour 500 en 1983 et à 1 pour 350 en 1984. 6240 agriculteurs se sont constitués en coopératives d'approvisionnements dont les guichets sont gérés par un vulgarisateur du projet, soit 115 coopératives sur une superficie de 54.700 hectares.

Les moyens de production ont sensiblement augmenté; pour les tracteurs et les semoirs (de 69 en 1980 à 100 en 1985), les faucheuses (10 à 60), les pulvérisateurs mécaniques (630 à 1600) etc.

Les surfaces emblavées ainsi que les rendements se sont nettement améliorés (+ 25%). La superficie occupée par le blé tendre est passée de 20.000 hectares en 1979-80 à 46.000 hectares en 1984/85. Celle occupée par les cultures fourragères est passée de 2000 à 5500 hectares pendant la même période. Le Médicago, inconnu avant 1980, occupe 3.200 hectares en 1985. La jachère qui était de 48.000 hectares en 1980, n'est plus que de 19.000 hectares en 1985.

Une station d'expérimentation et de recherche en matière agricole et de vulgarisation est réalisée à Karia sur 70 hectares avec l'encadrement propice. Ses travaux commencent à être connus et divulgués dans les douars et les villages de la zone du projet.

La composante élevage a pu réaliser le gros de ses prévisions (Constructions de 8 bains parasitocides, de 3 postes vétérinaires) et des campagnes de vaccinations et de traitement sont menées régulièrement.

Les programmes d'adduction d'eau potable aux communes de Mkansa (dans le cercle de Karia), de Ain Gdah (cercle de Tissa) et de Outa Bouabane (cercle de Tissa) sont réalisés à raison de 90% pour le premier et seulement 40% pour les deux autres. Ils touchent une population de 50.000 habitants dans 278 douars et un cheptel de 130.000 têtes (Le coût de cette composante est de 180 millions de dirhams).

Concernant des stages à l'étranger, l'encadrement du projet a pu bénéficier de séjours dans des pays qui accordent une aide au projet

Tableau 14 : Stages de perfectionnement réalisés dans le cadre du projet

Composante	Nature de	Nombre de stagiaires		Lieu	Durée
		Prévu	Réalisé		
Recherche	Culture du médicago.	3	1	Australie	8 mois
	Oléiculture	3	0		
Vulgarisation Eaux et Forêts	Culture en pente	15	9	USA	9x8 mois
	Amélioration et gestion des parcours	6	1	USA	8 mois
Formation	Gestion de exploitations	3	3	France	3x5 mois
	Total	30	14		

Source: Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. DPA FES - Taounate. Projet Fes-Karia-Tissa.

Il est à remarquer que pour l'ensemble des projets, la BIRD ne débloque les crédits que sur justification des dépenses et des travaux réalisés.

Pour le projet Fes-Karia-Tissa, la caisse nationale de crédit agricole a établi un régime "spécial projet intégré", mieux adapté et plus favorable à l'agriculteur.

Tableau 15 : Assistance technique "consommé" par le projet

Composante	Nombre de consultants	Durée prévue (en mois)	Durée réalisée (en mois)
Formation	1	36	46
Recherche (Médicago)	1	24	24
Terres dégradées	1	28	12
Cultures en pente	1	24	12

Source: Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. DPA FES - Taounate. Projet Fes-Karia-Tissa.

Voici à titre d'exemple, les décaissements opérés sur les tranche de crédit BIRD pour 1986.

**Tableau 16 : Projet PKT - Décaissements effectués en 1986
(en millions \$US)**

Catégorie	Coût (en million de \$)	Pourcentage de décaissement
1. Construction des bâtiments, non compris les honoraires de l'architecte marocain	5,5	30%
2. Travaux de génie civil pour les routes	24,5	50 %
3. Travaux de génie civil pour adduction d'eau, y compris le réseau de canalisations souterraines et les lignes électriques de 22 kv	4,5	41%
4. Matériel et véhicules du coût en devises, ou 50% du coût en monnaie nationale	5,0	100%
5. Prêt à la CNCA (crédit agricole) des décaissements faits par CNCA	12,5	60%
6. Culture sur pente et amélioration des terres dégradées	4,0	25%
7. Consultants expatriés et formation à l'étranger du coût en devises, ou 60% du coût en monnaie nationale.	4,0	100%
8. Non affecté	5,0	
Prêt total	65,0	

Source: BIRD, 1986.

Ce régime qui est entré en application pendant la campagne agricole 1981/82 ne s'appuie pas, comme le régime général, sur le revenu fiscal de l'exploitant avec garantie, mais sur les "potentialités réelles de l'exploitation". C'est entre autre pour cette raison que la caisse de crédit qui avait reçu un prêt de 76,875 millions de DHS au titre de ce projet pour les six années de sa durée, n'avait pu réaliser que 34,5% des montants alloués.

Tableau 17 : Tirages de crédit %

1978-79	1979-80	1980/81	1981/82
9,40	4,95	4,56	80,41

Source: Documents CNCA, Rabat octobre 1982. Annexe 2 - page 6.

Avec l'application du nouveau régime de crédit agricole, il y a eu une progression sensible de la demande.

Tableau 18 : Evolution de la demande en crédit agricole 1979-1985

	C. Terme		M. Terme		Total	
	Dossier	Montant	Dossier	Montant	Dossier	Montant
79-80	2.383	2.200.000	3.713	10.789.000	6.096	12.989.000
80-81	2.869	2.866.000	5.999	16.034.000	8.868	18.900.000
81-82	11.900	22.100.000	4.843	11.495.000	15.933	33.595.000
82-83	6.289	11.997.000	7.325	19.866.000	13.614	31.863.000
83-84	7.426	15.145.000	7.950	28.525.000	15.376	43.670.000
84-85	6.189	13.789.000	10.219	42.685.000	16.408	56.747.000

Source: CNCA, Rabat

Les montants de crédits débloqués par la BIRD au titre de la composante crédit agricole et effectivement prêtée aux agriculteurs de la région Fes-Karia-Tissa montrent une "explosion" de la demande.

Tableau 19 : Crédits débloqués par la BIRD (dirham).

	1979-80	1980/81	1981/82
Fes	959.059,00	1.146.070,00	6.446.000,00
Karia	310.450,00	567.520,00	6.384.000,00
Tissa	353.540,00	415.900,00	9.090.000,00
Total	1.623.085,00	2.129.490,00	21.920.000,00

Source: Document CNCA - Rabat. Octobre 1982. Annexe 2p. 26.

Au terme de cette analyse des grands aspects du projet Fes-Karia-Tissa, choisi comme cas d'étude en vertu de l'état de son avancement, mais aussi du degré d'encadrement et de l'importance que lui accordent ses initiateurs en tant que modèle, deux observations peuvent être formulées:

- Le projet qui concerne une zone à pluviométrie favorable est bien mené sur le plan technique. Il a donné globalement des résultats appréciables, au regard de la conjoncture difficile, dans des régions paysannes à propriété privée parcellaire et à dominante vivrière. L'idée d'agir sur les composantes principales qui concernent la vie des paysans (cultures, méthodes de travail, moyens de travail, environnement et infrastructures routières, scolaires, sanitaires et eau potable) est effectivement intéressante. La vie à la campagne, dans un village, est un tout dont les éléments s'interfèrent.
- Sa généralisation au reste de l'agriculture paraît difficile. Cela est d'autant plus probable qu'à l'inertie des structures (qui est loin d'être vaincue), s'ajoute le poids financier d'un projet. La crise économique n'a d'ailleurs pas permis de mener à terme l'ensemble des prévisions de ce projet. En effet, cela occasionait des charges importantes dans

l'immédiat mais dont les effets escomptés commencent à peine à se réaliser plus de dix années après les études de conception.

L'Etat a-t-il les moyens de cette généralisation? A-t-il surtout la volonté politique d'axer les efforts sur l'agriculture vivrière paysanne et les campagnes dont les retombées marchandes sont inférieures aux retombées sociales. Une réponse par l'affirmative ne peut aller de soi.

La petite et moyenne hydraulique

La petite et moyenne hydraulique correspond à un ensemble de réalisations d'ouvrages hydrauliques localisés dont le but est d'améliorer, à travers les cultures traditionnelles rénovées, le revenu des agricultures. L'objectif est de tendre vers la diminution des déficits céréaliers et vers la réduction de l'exode rural. Ce choix du début de la décennie 80 constitue un des moyens utilisés pour contre-carrer la détérioration de la situation de l'agriculture traditionnelle en particulier et du monde rural de façon générale.

Ce projet comprend sept périmètres²³ repartis en ouvrages d'irrigation moderne (6.300 hectares répartis en trois périmètres) et de restauration-adaptation d'ouvrages d'irrigation traditionnelle (1.400 hectares sur quatre zones).

Le coût total estimé en 1980-81 était de 543,70 millions de dirhams dont 44% en devises. Les négociations, qui ont commencé avec le BIRD en 1982, ont abouti à un accord de financement partiel. Le montant qui revient au crédit agricole sur les cinq années prévues pour la durée du projet (jusqu'en 1987) serait de 980,41 millions de dirhams, dont 48% en devises.

Cependant la crise qui a sévi à partir de 1978-80, les programmes PAS du FMI, la nécessité de rééchelonner la dette en 1981, 1983, 1984, 1985 et 1986, ainsi que l'abandon de nouveaux projets d'investissements et d'équipement ont retardé et amputé des segments prioritaires de projets d'intervention. Alors que la superficie irriguée par la petite hydraulique est estimée au début du siècle à 200.000 hectares, elle est restée du même ordre en 1984 (210.000 hectares sur un potentiel de 750.000 hectares). Ainsi s'est-on acheminé, faute de ressources, et à cause des contraintes extérieures (endettement, PAS...) vers la mise en veilleuse ou tout au moins le ralentissement notoire du programme initial.

23 Dans les provinces de Fes-Taounate, Sidi Kacem, Rabat-Sale, Safi Al Hoceima, Meknes, Marrakech et Taroudant.

**Tableau 20 : Projet petite et moyenne hydraulique
Répartition des coûts par année (en milliers de dirhams)**

	A1	A2	A3	A4	A5	Coût Devises		% Milliers	% DH
						Total	\$US		
I - Coût total du projet (dont composante crédit agricole)	12.096	114.884	177.857	143.073	95.797	543.907	95.387	44	42.187
A - Investissements à la ferme									
- Achats de terrain	-	1.398	2.076	-	-	3.474	609	0	0
- Plantations nouvelles	-	92	785	2.024	3.044	5.945	1.043	27	282
- Achat animaux	-	763	5.969	14.329	17.349	38.410	6.738	87	5.862
- Constructions établies	1.640	10.117	15.704	12.230	29.691	6.963	26	1.392	
Total partie I	-	3.893	18.947	32.057	32.623	87.520	15.353	50	7.536
B - Fonds de roulement (crédits à court terme)	351	2.159	3.984	4.027	10.521	1.846	40	738	
Total composante crédits agricole (A+B) (1)	-	4.244	21.106	36.041	36.650	98.041	17.199	48	8.274

(1) non compris 10% d'imprévus physiques.

Sources: Caisse de Crédit Agricole - Rabat - Octobre 1982. Programme d'intervention de la CNCA - 1983-1984 à 1985-1986
Annexe No. 2 - Projets intégrés.

Nouvelles étapes dans la promotion et le développement de cultures d'exportation: le projet primeurs et maraîcher

Le projet primeurs a été négocié en juillet 1979 et a bénéficié d'un financement de la part de la Banque Mondiale pour un montant de 58 millions de dollars, dont 86% au profit de la Caisse nationale de crédit agricole pour le prêt "cultures de 1000 hectares et de stations de conditionnement". Son objectif initial était de contribuer à la réalisation de 1000 hectares de maraîchage et de primeurs sous-serres et 8000 hectares de plein champs, le long de la côte Atlantique qui va de Kenitra à Agadir, sur une période allant de 1979 à 1984.

Il s'agissait de promouvoir les cultures d'exportation et de réaliser les équipements nécessaires sous le contrôle de l'OCE (Office de Commercialisation et d'Exportation). Le complément de financement est fait par le crédit agricole, le Trésor Public et l'OCE. La CNCA finance par crédit jusqu'à 70% des investissements pour la construction des serres, sans autre garantie que la délégation de créance donnée par l'OCE. Le trésor peut accorder jusqu'à 20% du coût des installations sous forme de prêts pour 2 ans. L'OCE fait une avance pour les petits exportateurs. Celle-ci peut atteindre 10% des coûts.

Pour 1980-81 et 1981-82, les crédits à moyen et long terme accordés par la CNCA dans le cadre des lignes de crédit consacrées par la BIRD à cet effet, sont indiqués dans le tableau No. 21.

Tableau 21 : Crédits accordés par la CNCA sur la ligne des crédits de la BIRD

Agences	1980/81		1981/82	
	Montants réalisés (en Dh)	Nombre de dossiers	Montants réalisés	Nombre de dossiers
Casablanca	699.999,98	14	1.860.659,00	80
El Jadida	4.167.800,00	200	6.553.151,30	414
Rabat	26.000,00	2	125.700,00	80
Agadir	2.151.979,91	111	1.385.875,00	50
Safi	1.585.849,94	154	789.654,00	50
Sidi Bennour	1.119.500,00	64	2.122.222,30	166
Berrechid	-	-	1.552.087,10	36
Settat	-	-	6.000,00	1
Berkane	40.000,00	1	-	-
Khémisset	-	-	8.000,00	2
Total	9.792.129,83	546	14.393.348,70	832

Source: MARA, Rabat.

Les cultures développées dans ce cadre sont conçues en fonction des possibilités d'exportation. L'intérêt des serres est de produire des variétés que l'on ne peut pas produire en plein champ en hiver (comme les tomates par exemple) et d'adapter les exportations aux exigences du calendrier de la CEE (Exportations insérées entre novembre et avril). Les premiers résultats montrent un accroissement considérable des rendements (lié à l'usage des abris) et un développement des cultures connues en primeurs²⁴ (comme les pommes de terre, les tomates, les haricots verts, les melons, les fraises, les aubergines, les concombres, les asperges) ainsi que de nouvelles cultures (telles que les roses et les bananes).

Tableau 22 : Evolution des cultures sous serre

Campagne	Superficie (hectare)
1971-1972	1,60
1979-1980	242,90
1980-1981	324,55
1981-1982	459,70
1982-1983	620,75
1983-1984	77,75
1984-1985	1.054,00
1985-1986	1.467,00

Source: Tableau compilé par l'auteur.

Les charges de l'Etat et l'évolution de l'agriculture

Du fait de l'orientation des choix de politique économique tout au long des vingt dernières années, il y a eu la convergence de phénomènes conjoncturels et de phénomènes issus de structures venus aggraver la crise de l'économie du Maroc en général et de son agriculture en particulier.

Ces deux aspects essentiels ne concernent pas seulement l'agriculture, mais impliquent toute la société. Il s'agit du déficit en produits alimentaire de base et de la nécessaire subvention par l'Etat des produits alimentaires de large consommation. Leur genèse et leurs formes de déploiement sont issues de l'agriculture. Il est difficile de montrer directement leur part dans l'endettement de l'Etat, mais une corrélation étroite existe entre leurs dynamiques respectives.

L'endettement de l'Etat et l'aide à l'agriculture

L'Etat s'est endetté de plus en plus depuis 1976 et de plus en plus à des conditions onéreuses sur le marché financier international. De ce fait, le

24 Les exportations de primeurs ont rapporté en 1985, 716,7 millions de dirhams.

Maroc a dû demander, à partir de 1981, le rééchelonnement de ses dettes et négocier avec ses bailleurs de fonds privés (dans le club de Londres) et publics (club de Paris), de nouvelles conditions d'endettement et de remboursement. Cette négociation s'est faite sous le contrôle des institutions financières internationales, avec comme conditions l'application de mesures de politiques d'ajustements structurels (PAS) souvent incompatibles avec les situations et les données en place.

En 1982, le Maroc a importé près de 15 millions de quintaux de céréales, 20 millions en 1984 et 21 millions en 1985. Le solde de la balance commerciale a été négatif de 1978 à 1984. Les importations de céréales en 1985 ont coûté 2809 millions de dirhams (en diminution de 22,4% par rapport à 1984). Le sucre a coûté 389 millions de dirhams pour 238.000 tonnes (c'est-à-dire pour une couverture du déficit de l'ordre de 35% des besoins). Les biens alimentaires ont représenté en 1984 et 1985 près de 17% des importations totales.

Les produits importés sont surtout les céréales, les huiles et le sucre, auxquels il faut ajouter les importations de la quasi totalité des moyens de travail et des objets de travail. C'est dire que l'agriculture est un secteur qui conditionne l'ensemble des variables économiques, sociales et financières du pays.

Pour payer ses importations et faire face à la détérioration des équilibres alimentaires, aggravées par plusieurs années de sécheresse consécutives, il a fallu importer des biens alimentaires en demandant des prêts et des conditions avantageuses d'achat.

Comme le montre le tableau No. 23, la part des importations alimentaires est importante dans le total des importations agricoles et elles contribuent à la détérioration des équilibres extérieurs.

Pour faire face à ces besoins, le Maroc a dû s'endetter plus, demander des rééchelonnements et des compensations en DTS et accepter les conditions qui accompagnent ces prêts.

Entre 1972 et 1983, le service de la dette publique extérieure s'est accrue de près de 134% par an. Entre 1976 et 1981, le Maroc s'est fortement endetté sur le marché financier extérieur. Les prêts bilatéraux d'origine arabe se sont considérablement accrus pendant cette période pour atteindre en 1982, 3 milliards de dollars (soit 60% de l'aide bilatérale totale en 1982, alors qu'elle en représentait 11% seulement en 1972).

L'origine de la dette extérieure peut être répartie pour 1984 selon la structure suivante: marché financier international 35%; pays occidentaux 20%; pays arabes pétroliers 25%; institutions financières internationales 15%.

Tableau 23 : Valeur du commerce extérieur, 1969-1983 (millions Dh courants)

Année	Exportations			Importations		
	Total	Agricole	Alimentaire	Total	Agricole	Alimentaire
1969	2455	1495	61%	1097	45%	2837
1970	2470	1464	59%	1081	44%	3463
1971	2526	1450	57%	1155	46%	3528
1972	2953	1655	56%	1116	38%	3565
1973	3746	2242	60%	1714	46%	4683
1974	7440	2168	29%	1539	21%	8291
1975	6238	1800	29%	1384	22%	10394
1976	5579	2134	38%	1869	34%	11555
1977	5860	2055	35%	1784	30%	14402
1978	6261	2384	38%	2014	32%	12361
1979	7287	2610	36%	2297	32%	14328
1980	9645	3106	37%	2653	28%	16793
1981	12003	3633	30%	2988	25%	22455
1982	12440	3753	30%	2971	24%	25990
1983	14724					25591
						5963

Source: Statistiques du Commerce Extérieur

Notes: Exportations et importations des biens seulement. Facteurs et services non compris.

Le ratio d'endettement est passé de 17% du PIB en 1972 à 70% en 1985. La part des intérêts dans le service est passée de 33,4% en 1972 à 60% en 1985.

Le Maroc figure parmi les quinze pays qui ont les ratios d'endettement les plus élevés dans le monde. Sa dette extérieure s'est considérablement accrue à partir de 1980-81. 7 milliards de dollars en 1980, 10 en 1981, 11,127 en 1983, 13 en 1985 et 14 en 1986, soit 640 dollars par habitant.

La dette extérieure a été multipliée par 8 entre 1976 et 1984 et par 16 en fonction de la hausse du dollar qui est passé de 4 à 9 dirhams.

Alors que les dons représentaient 20% de l'aide extérieure en 1975, ils n'en représentent plus que 5% en 1983. Le caractère onéreux s'accroît au fur et à mesure de la chute de l'aide publique au développement, de la montée du protectionnisme et de la transnationalisation des flux financiers. "Au total, la charge globale de la dette publique extérieure composée du principal et des intérêts, lesquels sont recensés pour 5690 millions au sein de la ligne "revenus des investissements", s'est élevée à 9566 millions de dirhams au lieu de 7662,2 millions en 1984 et 8100 en 1983. A ce niveau, elle est demeurée inférieure aux concours extérieurs recueillis et a représenté 29,7% des recettes d'exportations de biens et services et 22% des recettes courantes".²⁵

Le rééchelonnement de la dette au titre des intérêts et du capital, a porté sur 12 milliards de dirhams en 1984 et 11,5 en 1985. On peut considérer que l'agriculture plus la CNCA profitent à hauteur de 20 à 21% de l'aide extérieure au Maroc. On mesure dès lors les effets macro-économiques de l'aide à l'agriculture.

La caisse de compensation des prix des produits alimentaires de base

La caisse de compensation est un organisme public qui existe depuis 1947. Sa fonction est de régler les variations des prix des produits alimentaires de base, par une compensation entre les prélèvements sur les prix des produits pétroliers et les prix des produits alimentaires.

Le principe de base est de stabiliser les prix à la consommation et à la production par rapport à la consommation et aux importations. Ce principe de compensation et de péréquation n'est plus possible à partir du moment où en 1974, elle a dû intervenir pour soutenir les prix des produits pétroliers.

Le déficit de la caisse n'a cessé de s'aggraver depuis 1978 où elle a commencé à être financée par le Trésor Public pour le blé, le sucre, les huiles alimentaires, les produits laitiers et les engrais. C'est ainsi qu'elle a reçu du trésor 935 millions de dirhams en 1980, 1420 en 1981 et près de 1850 en 1982, à la suite de l'aggravation des conditions agricoles par les sécheresses.

25 Banque du Maroc - *Rapport annuel. Exercice 1985*. Rabat - Juin 1986, p. 62.

A partir de janvier 1983, la caisse de compensation s'est trouvée au centre de débats politiques et d'enjeux sociaux importants, à la suite des clauses des PAS sur la vérité des prix et la libéralisation totale des échanges internes et externes.

Le FMI n'acceptait de cautionner et d'avaliser les demandes et les octrois de prêts extérieurs par le Maroc qu'à la condition que l'Etat assainisse ses finances et réduise le déficit de ses opérations courantes. Cela suppose, un désengagement progressif des finances publiques, des interventions sociales dont la péréquation des prix à la consommation des produits agricoles est un aspect essentiel, par son importance quantitative et par ses implications structurelles sur les activités productives, les équilibres sociaux et la correction des perversions des mécanismes marchands en économie désarticulée.

Ainsi, après que le montant prévu dans la loi de finances de 1983 était identique à celui de 1982, loi rectificative intervenant en août 1983, elle amputa le montant initial de 503 millions de dirhams, n'en laissant que 1500 millions de dirhams, dans une conjoncture de sécheresse consécutive et d'extension de la pauvreté, de l'exode rural et de prolétarianisation croissante des couches moyennes.

Le prix des produits de nourriture de base a immédiatement augmenté de 19% pour le sucre, de 35% pour l'huile, de 70% pour le beurre. Le lait a cessé d'être subventionné. Il se trouvait soumis à la loi du marché c'est-à-dire dans ce cas précis au diktat des spéculateurs et des intermédiaires. Les engrais quant à eux ne sont plus subventionnés.

Pour 1985, les subventions ont été de 2693 millions de dirhams soit 25% de plus qu'en 1984. Elles ont été accordées pour 48% à la caisse de compensation et pour 52% à l'ONICL (Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses) qui subventionne la farine.²⁶ Cet organisme a vu ses fonds de subventions augmenter de 54% en un an.

Les implications de l'aide internationale portent l'empreinte de deux phases successives de la politique économique du Maroc en matière d'agriculture.

La première étape qui va de 1964-65 à la fin de la décennie soixante-dix a concentré tous les efforts sur la grande hydraulique et sur une infrastructure de modernisation, de concentration et de développement du capitalisme, du salariat et des rapports marchands dans l'agriculture et dans les campagnes.

La seconde étape, se proposait à partir des années 1980, de réagir aux effets des premiers choix, en rétablissant les équilibres macro-économiques

26 Celle-ci absorbe 40% des subventions aux produits alimentaires.

au niveau financier et au niveau des rapports entre production et consommation.

Dans la première phase, les efforts de l'Etat, grâce à l'aide internationale et en conformité avec les besoins des pays donateurs, se sont portés sur l'équipement de grands périmètres irrigués dans lesquels se sont développés des cultures marchandes et une agriculture de profits dominée par de riches exploitants et à laquelle est subordonnée l'économie paysanne. Le Maroc a effectivement occupé une place importante dans des créneaux de la division internationale du travail pour l'exportation de productions agricoles, principalement dans le cadre des accords qui le lient à la CEE. L'aide internationale a donc contribué à mettre en valeur un avantage comparatif qu'a le Maroc dans le commerce agricole mondial. Mais cela s'est fait par la création des déséquilibres structurels dont les conséquences économiques et sociales sont lourdes à porter. C'est pourquoi, il a fallu réagir par la suite.

C'est ce qui s'est fait à partir des années 1978-80. Tout en continuant à encourager l'agriculture capitaliste d'exportation et de rente, l'Etat, conseillé, aidé et poussé par les bailleurs de fonds a mis en place des projets d'intervention dans l'agriculture vivrière. C'est ainsi qu'une double action a été engagée, d'une part créer des zones motrices pour développer les cultures vivrières par modernisation des structures, leur adaptation aux exigences technologiques, d'autre part revaloriser la vie à la campagne, par la création d'infrastructures économiques et sociales indispensables. L'aide internationale a sur ce plan un rôle important.

Parallèlement à ces interventions, l'agriculture d'exportation s'est restructurée en fonction des deux contraintes que sont les restrictions commerciales sur les marchés européens, principalement avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et la nécessité de développer de nouvelles cultures plus fines et hors saison. L'agriculture sous serre se développe et reçoit ainsi aides et encouragements.

Cette stratégie qui consiste à vouloir profiter des avantages comparatifs dans la division internationale du travail et réduire le poids des déficits alimentaires en produits de base se heurte à un obstacle de taille. Le Maroc est devenu une économie d'endettement, où le spectre de la spirale de l'endettement handicape les équilibres économiques et sociaux. Ceux qui ont bénéficié et profité de l'aide à l'agriculture moderne, capitaliste, reçoivent l'aide sans contrepartie, au détriment de la collectivité.

Aujourd'hui, l'Etat ne peut plus continuer à financer les "riches". Une question se pose: a-t-il les moyens de financer aussi les pauvres? La réponse paraît négative. Dans ce cas devra-t-il laisser jouer les mécanismes du marché? C'est la solution préconisée par ses bailleurs de fonds.

Aussi cohérente qu'elle soit sur un plan théorique, cette issue est fermée, parce que les régulateurs principaux que sont le marché, la valeur travail et l'Etat dans les économies modernes, ne peuvent jouer dans des structures qui

sont rebelles à la rationalité de la création de la richesse par un travail social respectant les règles de jeu et s'y conformant indépendamment du statut personnel, familial et social.

La vérité de prix suppose la vérité des revenus. Elle suppose une transparence de la production et de la distribution. Celle-ci paraît difficile, et il est à se demander s'il n'y a pas confusion entre accumulation primitive du capital et accumulation productive du capital, notamment au niveau des donateurs.

* Faculté des Sciences Juridiques, Economiques & Sociales, Dhar Mahrez-Fès, Maroc

Annexe 1
Evolution des superficies productions et exportations des cultures sous serres
Les superficies sont en hectares, les productions et les exportations sont en tonne

Campagnes	Tomates		Autres		Total			
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.		
Avant projet	44	2.763	100	6.545	2.070	145	9.308	4.189
1979-1980	124	7.965	128	7.015	1.752	252	15.780	6.400
1980-1981	205	13.315	156	8.685	1.850	361	22.000	11.000
1981-1982	314	18.500	170	10.610	760	484	29.070	15.260
1982-1983	483	27.500	183	10.050	660	666	37.550	18.780
1983-1984	627	43.100	223	11.450	322	851	54.550	33.166
1984-1985	900	64.900	217	9.320	284	1.117	74.220	48.656

Source: *La vie industrielle et agricole* N 218, 15 janvier 1987 - Casablanca, P. 10

Annexe 2
Evolution des superficies productions et exportations des primeurs de plein champ
Les superficies sont en hectares, les productions et les exportations sont en tonne

Campagne		Tomate	Pommes de terre	Légumes	Total
1978/1979	Sup.	8.432	8.932	3.136	20.500
	Prod.	251.140	92.750	36.100	380.000
	Export.	87.438	31.691	6.325	124.454
1979-1980	Sup.	7.665	10.259	3.350	21.474
	Prod.	239.790	24.980	40.500	405.222
	Export.	91.047	42.888	4.765	138.700
1980-1981	Sup.	6.360	7.825	1.865	16.050
	Prod.	220.000	78.250	21.120	319.370
	Export.	76.170	27.790	4.690	107.866
1981-1982	Sup.	6.294	6.600	1.913	14.807
	Prod.	262.000	88.000	33.830	383.930
	Export.	75.650	20.890	2.950	99.490
1982-1983	Sup.	5.785	8.155	1.700	15.640
	Prod.	172.500	95.000	19.950	287.450
	Export.	46.080	38.800	1.390	86.270
1983-1984	Sup.	5.103	6.605	1.442	13.150
	Prod.	194.675	91.920	23.255	309.850
	Export.	55.563	50.112	6.189	111.864
1984-1985	Sup.	4.730	9.380	1.660	15.770
	Prod.	184.800	114.810	30.110	329.720
	Export.	45.610	48.118	5.616	99.444

Source: *La vie industrielle et agricole* N 218, 15 janvier 1987 - Casablanca, P. 10.

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 km², 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 km²; 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
A - Aides bilatérales		
Pays occidentaux	81.147,221	47,18 %
Pays socialistes	14.902,007	7,76 %
Pays africains	51.424,057	16,37 %
B - Aides multilatérales		
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								70,902	11		81,902
Production animale											
Infrastructures agro-industrielles											
Infrastructure de communication											
Hydraulique pastorale et humaine											
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
Total/Année				1098,305	1154,256	1047,517		835,626	346		5481,704

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											
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".¹ 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.²

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	%
Développement rural							
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
Total	19,1	24,0	31,5	31,4	31,7	137,7	100
Industrie et artisanat (sans projet pétrolier)							
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
Total	8,2	10,6	18,7	19,0	22,2	76,1	100
TP et Construction							
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
Total	20,5	23,7	35,0	25,6	25,6	125,4	100

(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 solliciteurs³ 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	7,826	16,663	24,437		48,926	69,852
STABEX			5.682,348		1.241,276	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					45,245	17,5		430,857	614		1107,602	3,59
Infrastructures de communication								1687,15	1061,1		3163,357	10,26
Hydraulique pastorale et humaine			45	50	97,489	222,618						
Infrastructures de conservation et				103				43,367	365,593		511,96	1,66
Education et for- mation 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.

Les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur l'agriculture africaine: L'exemple du Sénégal

Mamadou Dansokho*

Abstract: The major determinant of the economic crisis in Senegal is the poor performance of the agricultural sector. In the 80s Senegal adopted a new agricultural policy (NAP) which was designed to reflect and accommodate the various conditionalities by the World Bank and the IMF. The main features of NAP includes: the reduction of the role of parastatals in agriculture, the formulation of a coherent policy on prices, the privatization of the distribution of agricultural inputs, the restoration of bank liquidity, the amelioration of fiscal performance and the allocation of resources to the productive sectors. These measures triggered an increase in the price of basic foodstuffs and petroleum products; an increase in taxes and fertilizer prices; the rebate to peasant producers and a reduction of operating costs and of equipment. Another interesting feature that accompanied these conditionalities was the formation of a coherent front by donors under the auspices of the World Bank. The case of Senegal confirms the hypothesis that external assistance is a mechanism that principally benefits the donor country through the sale of industrial goods and service and the strengthening of their commercial shipping lines. For the recipient country food aid tends to slow down production and consumption of local cereals and sustains a price structure that favours imported cereals.

Introduction

Plus de deux décennies après les indépendances, l'économie sénégalaise traverse une profonde crise. Dans la même période, il apparaît que l'assistance extérieure par son volume fut déterminante dans le financement du développement du Sénégal, notamment de l'agriculture.

Ce travail examine les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur l'agriculture, du Sénégal

- La première partie retrace l'évolution de la politique agricole du Sénégal de 1960-1984.
- La seconde partie examine l'importance de l'aide dans le financement de l'agriculture. Elle comprend trois volets.

Le premier volet établit la comparaison des sources externes et internes dans le financement de l'agriculture. Le second s'attache à la relation entre l'assistance extérieure et la définition des politiques agricoles. Notre

hypothèse est que l'aide fait peser de lourdes contraintes sur l'économie sénégalaise. Dans un troisième moment on s'intéressera à l'assistance alimentaire et à sa relation aux importations et à la balance de paiements.

La politique agricole de Sénégal de 1960 à nos jours

L'économie sénégalaise a enregistré des performances médiocres depuis l'indépendance. Entre 1960 et 1983, elle a connu le "taux de croissance le plus faible (2,3 %) de tous les Etats africains, épargnés par la guerre ou les conflits civils".¹

La prééminence du secteur agricole explique que tout retournement de tendance dans son évolution, se répercute durablement sur toute l'activité économique. La crise économique que traverse le pays aujourd'hui, est imputable pour grande partie à celle de son agriculture.

La crise de l'agriculture sénégalaise

L'examen des données économiques montre que l'évolution de la situation agricole n'a cessé d'être défavorable. Ainsi, à ne considérer que la période 76-84, on constate qu'au delà de quelques années favorables, sa part dans le PNB n'a cessé de se réduire, passant de 18% en 76 à 7% en 1984. En valeur absolue, le revenu agricole a baissé de 10%.

Il s'en est suivi une incidence négative sur les dépenses de l'Etat. L'examen des comptes de la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP) pour les exercices 1980/1981 à 1983/1984 montre qu'elle conserve un caractère négatif, malgré quelques améliorations (Tableau 2).

En somme l'incidence du secteur agricole a été négative sur les dépenses budgétaires. L'orientation libérale aidant, la baisse du déficit des comptes de la CPSP n'a été en fait obtenu qu'au prix d'une réduction des subventions aux intrants agricoles (programme agricole, engrais, semences) et d'une taxation du consommateur, notamment des denrées de première nécessité. Ainsi, si pour les périodes 1980/81 et 1981/82 les biens de consommation sont subventionnés, pour 1982/1983 et 1983/84, ceux-ci contribuent respectivement pour 4,8 milliards (1,6 par le riz et 2,6 par l'huile d'arachide) et 2,2 milliards de francs CFA.

Les mauvaises performances de l'agriculture en particulier et de l'économie en général viennent pour une grande part de la forte concentration des exportations sur un petit nombre de produits, l'arachide, le coton, les phosphates, la pêche, le sel, et des fluctuations des cours mondiaux des produits primaires.

1 Banque mondiale: *Sénégal Mémoire économique*, Nov. 1984, p. 2.

Tableau 1 : Contribution du secteur agricole au PNB 1976-84
(milliards de FCFA)

	76	77	78	79	80	81	82	83	84									
Valeur																		
	% du PNB	18,0	18,4	45,3	9,2	78,4	13,5	59,4	9,5	54,1	8,0	111,9	13,3	119,1	12,2	74,8	7,0	
Agriculture																		
	% du PNB	18,0	18,4	45,3	9,2	78,4	13,5	59,4	9,5	54,1	8,0	111,9	13,3	119,1	12,2	74,8	7,0	
Secteur primaire																		
	% du PNB	30,2	132,5	-	104,6	21,1	138,8	23,8	120,0	10,1	121,1	18,0	185,7	22,0	204,7	20,9	174,11	6,3
PNB	459,3	100,0	403,6	100,0	497,7	100,0	581,9	100,0	627,0	100,0	669,8	100,0	844,1	100,0	977,6	100,0	1065,2	100,0

Source: Etude de la politique agricole du Sénégal, USAID, avril 1985, p. 37

**Tableau 2 : Caisse de péréquation et de stabilisation des prix 1980/81
(milliards FCFA)**

	1980/81	81/82	82/83	83/84
I. CPSP				
Recettes	0,5	0,9	6,8	8,3
1. Recettes				
d'exportation	-	-	1,6	5,8
Coton	-	-	(1,6)	(2,3)
Arachide	-	-	-	(3,5)
2. Biens de				
Consommation	-	-	(4,9)	2,2
Riz	-	-	(1,6)	(2,2)
Farine	-	-	(0,7)	(-)
Huile d'arachide ou				
huile végétale	-	-	(2,6)	(-)
Sucre	-	-	-	(-)
3. Taxes	0,5	0,3	0,3	0,3
4. Stabex	-	0,6	-	-
II. Dépenses	9,4	11,4	9,4	6,7
1. Dépenses de fonction				
et dépenses				
capitales	0,3	0,8	1,0	1,5
2. Programme				
Agricole	-	-	0,7	1,6
3. Récoltes				
d'exportation	2,1	5,9	6,2	0,3
Coton	(1,0)	(1,2)	(0,2)	(0,3)
4. Biens de				
consommation	7,0	9,7	1,5	3,3
Huile d'arachide				
végétale	(0,7)	(5,1)	(-)	(-)
Riz	(1,5)	(0,5)	-	-
Sucré	(3,7)	(2,0)	1,5	-
Farine	(1,1)	(1,5)	-	(0,2)
Tomate	-	(0,6)	-	-
III. SONAR				
(Semences)	-	-3,2	-3,5	-6,0
Programme agricole	-4,5	-1,2	-4,0	-1,3
Engrais	-4,5	-1,2	-1,5	-0
Semences	-	-	-2,5	-1,3
Total (I, II, III)	-13,4	-19,9	-10,1	-5,7

Source: Etude de la politique agricole du Sénégal, USAID 1985, page 42.

Tableau 3 : Choix des Subventions aux Organismes Parapublics

	77/78		78/79		79/80		80/81		81/82	
	Déficit	Subvention	Déficit	Subvention	Déficit	Subvention	Déficit	Subvention	Déficit	Subvention
Agriculture	-5,7	4,0	5,1	4,0	-9,3	4,6	-11,1	6,9	-12,2	10,9
Industrie	-0,07	-	-0,1	0,08	-0,8	-	-5,2	4,0	-5,7	4,1
Divers	-6,1	3,0	-6,4	3,0	-19,7	3,4	-8,04	1,3	-8,4	7,6
Total	-11,8	7,0	-11,6	7,1	-29,8	8,0	-24,34	12,2	-26,3	22,6
% Agriculture										
du Total	48,3	57,1	44,0	56,3	31,2	57,8	45,6	56,5	46,4	48,2

Source: USAID op. cité, p.44.

Une telle évolution est pour grande partie imputable aux mauvaises performances des organismes publics et para-publics, destinataires de l'essentiel des subventions.

Le tableau No. 4² qui retrace l'évolution des exportations de marchandises entre 1977/84, montre que d'une valeur de 180,9 milliards en 1977, le niveau des exportations chute en 1980, pour croître de nouveau régulièrement à partir de 1981, et enfin décliner en 1984. En 1984, les exportations s'établissent à 119,8 milliards de FCFA. Les fluctuations enregistrées, dans les recettes d'exportation sont dues à l'évolution des exportations des produits arachidières et aux cours mondiaux. Ainsi pour la campagne 78/79, malgré un tonnage exceptionnel de 774.500 tonnes, la baisse consécutive des cours mondiaux n'a pas permis de retrouver le niveau de 1977; bien plus, ce sont les mauvaises campagnes 79/80 et 80/81, combinées à la baisse des cours mondiaux qui expliquent la chute exceptionnelle des recettes d'exportation.

**Tableau 4 : Sénégal : Exportations des principaux produits
(en milliards de Francs CFA, Prix constants 1979)**

	77	78	79	80	81	82	83	84
Arachides	76,5	21,1	45,3	18,2	6,2	43,1	49,7	32,1
Coton	4,6	3,8	2,2	2,0	1,5	3,7	5,4	3,4
Phosphates	15,1	14,0	15,6	12,2	10,8	12,0	12,6	13,4
Poisson	21,8	18,6	18,9	23,3	21,8	30,2	29,2	30,2
Produits pétroliers	16,2	23,0	14,3	12,0	23,1	10,4	12,0	12,11
Engrais	1,2	0,8	1,1	0,6	0,4	0,2	0,4	7,2
Exportations de biens	180,9	116,4	88,1	94,4	119,3	129,3	129,3	119,8

Source: Banque Mondiale 1984: Sénégal Mémoire Economique

Aux côtés de cette évolution défavorable des exportations, l'autre trait majeur réside dans la part croissante prise par les biens alimentaires dans les importations.

Les importations de biens et services en valeur ont baissé régulièrement jusqu'en 1980. Ensuite elles connaissent des oscillations de faible amplitude. Toutefois le niveau de 1977 (278,1 milliards de FCFA) n'a jamais été atteint au cours de la période analysée. Paradoxalement les postes alimentation et autres biens de consommation représentent une facture de plus en plus lourde des échanges extérieurs du Sénégal, ceux-ci devant largement les

2 Cette partie est extraite de notre communication "Les relations: Agriculture reste de l'économie. Le secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal" Séminaire sur la NPA, Dakar les 7,9,10 Mai 1986. CREA, Université de Dakar.

autres rubriques que sont les produits pétroliers, les biens d'équipement et les biens intermédiaires.

Tableau 5 : Sénégal : Importations
(milliards de francs CFA, Prix constants 1979)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alimentation et boisson	34,2	38,5	44,8	32,7	47,8	42,6	42,6	39,8
Autres biens de consom.	41,9	36,0	37,7	28,1	39,0	39,4	38,9	37
Produits pétroliers	28,4	33,8	32,8	35,3	42,1	36,2	38,2	32
Biens intermédiaires	62,4	49,1	49,2	47,7	42,9	47,1	49,6	50,7
Biens d'équipements	48,1	36,2	33,5	29,3	25,2	27,7	29,6	30
Importations FOB	217,9	190,9	181,3	158,5	183,0	179,5	185,2	175,9

Source: Banque Mondiale 1984: Sénégal Mémoire Economique

La structure des postes alimentation, et autres biens de consommation montre la proportion appréciable prise par les céréales dans celle-ci. Ainsi entre 1974 et 1983 elles passent de 341.000 tonnes à 591.000 !3 tonnes selon le plan céréalier elles s'accroissent à un rythme annuel de 4%. L'analyse combinée des prix mondiaux des principaux produits d'exportation et d'importation du Sénégal montre que le déclin continu des prix mondiaux des produits d'exportation, conjugué aux oscillations à la baisse de l'offre s'est accompagnée d'une hausse des prix des produits manufacturés et pétroliers importés par le Sénégal. Ces deux tendances contradictoires ont eu pour résultat une réduction des importations de produits pétroliers et manufacturés en volume.

Dans le même temps les prix des biens alimentaires ont amorcé un mouvement à la hausse entre 1960 et 1978, puis un déclin entre 1979/83. Cela eut pour corollaire un accroissement de la demande alimentaire, notamment celle du riz, sous l'influence de la croissance démographique et de l'explosion urbaine.

Comme conséquences, on observe l'aggravation du déficit de la balance des paiements (en 1979, le déficit de la balance des paiements s'est élevé à 36,9 milliards de FCFA contre 25,9 milliards en 1978), !4 et l'augmentation de l'endettement (en 1980 les règlements dus au service de la dette ont atteint 32,6 milliards de francs). !5

Le taux de scolarisation de 40 % varie considérablement selon les régions et les âges. L'Université connaît des problèmes d'un accroissement des effectifs sans accroissement correspondant des moyens et de

3 Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde* 1985.

4 UNICEF 1986: *Un Sénégalais sur deux, Rapport sur la situation de l'enfance*, p. 17.

5 *Ibidem*, p. 16.

l'encadrement. Environ 80 % des maîtres de la dernière promotion 82/83 ne trouvent pas de travail. !6 Pour la santé, les ressources allouées enregistrent une baisse progressive dans le budget national passant de 9 % en 1972 à 6 % en 1978. !7 Selon l'UNICEF suscitée "la mortalité infantile est restée au niveau de 80 % à Dakar depuis l'indépendance alors qu'elle a été du double en milieu rural". !8

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant d'observer une dégradation du niveau de vie urbain et rural, résultat de l'effet combiné d'une stagnation quasi-générale des revenus urbains et ruraux, et de la hausse du coût de la vie et des intrants. Ainsi l'exode rural s'impose dans un premier temps, puis l'émigration, avec un approfondissement du fossé urbain/rural.

Les origines de la crise de l'agriculture sénégalaise ainsi décrites sont à chercher en grande partie dans la politique agricole mise en oeuvre au Sénégal de 1960 à 1978. Cette politique se caractérise par deux constantes: la ponction du surplus agricole par l'Etat et le sous-investissement.

La Politique agricole 1960-78

Sur la base de la logique économique des systèmes de cultures et d'élevage de la période coloniale, furent fixés au lendemain de l'indépendance les objectifs de la politique agricole du Sénégal indépendant:

- la réorganisation de la production et des circuits de commercialisation, en vue d'accroître substantiellement la production en s'appuyant sur un certain nombre de leviers que sont les structures de vulgarisation de techniques nouvelles, de regroupement et d'encadrement du monde rural;
- l'accroissement et la diversification de la production, en vue de parer aux aléas de la monoculture arachidière, de diversifier les sources de devises pour financer les actions de développement et atteindre l'autosuffisance alimentaire;
- l'équipement du monde rural en facteurs modernes de production agricole, dans le but de moderniser les techniques de production et d'améliorer les rendements;
- la protection et l'amélioration du milieu naturel, par la modification du cadre de vie, et l'arrêt de la dégradation de l'environnement hérité du système colonial d'exploitation des terres.

6 *Ibidem*, p. 16.

7 *Ibidem*, p. 73.

8 *Ibidem*, p. 73.

Ces objectifs sont inscrits dans le cadre d'une politique globale qui se propose l'instauration d'un système économique et social socialiste et démocratique, dont les fondements sont à rechercher dans l'"idéologie du socialisme africain". Par l'établissement d'un tel système de société, l'objectif recherché était la libération du paysan de la "camisole de force" de l'économie de traite. L'énergie ainsi libérée serait mobilisée au profit des grands efforts de développement à accomplir.⁹

En effet à l'heure de l'indépendance, l'économie sénégalaise était caractérisée par les traits suivants:

- l'arachide dominait l'économie, et les exportations arachidières dans les années 1950 étaient achetées par la France à des prix subventionnés de 15 à 20 % plus élevés que ceux du marché mondial;
- la France fournissait les 2/3 des capitaux publics pour le développement;
- les investisseurs français détenaient plus de 90 % des investissements dans le secteur privé et contrôlaient la plupart des entreprises dans les secteurs de l'économie sénégalaise à forte intensité de capital et de main d'oeuvre;
- le trésor public français couvrait les déficits du commerce extérieur sénégalais.

A ces principaux indicateurs de dépendance économique, s'ajoutaient les lourdes contraintes qu'un tel système faisait peser sur le producteur principal, le paysan. En effet le commerce de l'arachide était dominé par les compagnies françaises. Ces compagnies opéraient par l'intermédiaire de commerçants africains et surtout libanais, qui organisaient non seulement l'achat et l'exportation des graines, mais également l'importation et la distribution des biens de consommation. Les producteurs souvent gageaient leur récolte future aux commerçants, en contre-partie du crédit que ceux-ci leur consentaient, lors de la période de soudure précédant les récoltes. Le résultat fut un cycle d'endettement du paysan qui (corrélativement aux effets négatifs des mouvements à long terme de l'échange, et la détérioration de la fertilité des sols) laissa peu de place à la modernisation agricole. Cette situation renforça la stagnation du revenu réel du producteur. A l'indépendance 60 % des ménages du bassin arachidier étaient endettés.¹⁰

La mise en rapport de la situation de l'économie de traite et des objectifs affirmés puis confirmés par les plans successifs de développement

9 Nim Casswell "Peasants, Peanuts and Politics: State Marketing in Senegal, 1966-80, p. 81. In *Marketing Board in Tropical Africa*.

10 Nim Casswell: *Ibid.*, p. 80.

économique du Sénégal, permet de dire qu'il s'agissait de constituer, par des actions de modernisation, des solutions "productivistes" et de "responsabilisation" du producteur paysan, une économie diamétralement opposée quant à sa structure à celle qui existait jusque là.

En agriculture, cette option va se traduire par trois types d'intervention de la puissance publique:

- la réforme de la chefferie de 1960 (suppression des chefs de canton et création d'un corps de chef d'arrondissement complètement fonctionnarisé) et la loi sur la réforme foncière de 1964 (elle se proposait de libérer les paysans de toutes les contraintes traditionnelles qui pesaient sur eux). Selon cette loi, "l'Etat devient, le détenteur de toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'avait pas été transcrite à la convention des hypothèques". Par ces deux mesures qui se complètent, l'Etat se substitue aux anciens maîtres de la terre et supprime le paiement de toute redevance foncière.¹¹
- le monopole de la commercialisation agricole et d'encadrement rural. Chaque village ou groupe de villages allait être doté d'une coopérative. Des structures nouvelles devaient être définies à l'échelon de zones naturelles et des régions, afin de "prendre en charge tous les problèmes de développement". La circulaire du 21 Mai 1962 rappelle que la "coopérative a été lancée essentiellement dans le milieu rural avec pour objectif d'assainir les circuits de production et de commercialisation de l'arachide, de démanteler l'économie de traite, de mettre fin à l'endettement usuraire des paysans".
- Sur le plan pratique, ces dispositions vont se concrétiser par une première vague d'intervention de la puissance publique en 1960/1962, suivie d'une pause jusqu'en 1969.
- la période 1960/62 verra la mise en place de l'Office de commercialisation agricole (OCA). Il reçoit le monopole de la collecte de l'arachide, de sa vente aux huileries sénégalaises et de l'exportation des graines. La Banque de développement du Sénégal (BDS) assure l'exclusivité du financement des opérations de l'OCA et fournit des crédits au monde rural. La gestion financière des pré-coopératives et des coopératives est assurée par les agents des centres régionaux d'assistance pour le développement (CRAD). Au niveau local, pour compléter l'action des coopératives, sont mises en

11 Jean-Louis Balans et all, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*. PEDONE 1976, p. 52.

place les cellules d'animation rurale et les centres d'expansion rurale. Ils sont destinés à promouvoir une "prise de conscience" du monde paysan et à jeter les bases d'une "démocratie rurale". Pour renforcer l'action des structures nouvelles créées, l'Etat crée des entreprises publiques chargées de mettre en valeur certaines ressources et d'approvisionner le monde rural en inputs.

La compagnie financière du développement du textile (CFDT) est chargée d'expérimenter et de promouvoir la culture du coton, la société d'Assistance technique et de coopération (SATEC) est créée en vue d'accroître la production arachidière de 25 % en quatre ans. La société industrielle sénégalaise de commerce du matériel agricole (SISCOMA) est quant à elle chargée de fournir au monde rural le matériel agricole. La société industrielle des engrais du Sénégal (SIES) est chargée de fournir au monde rural l'engrais nécessaire à la régénération des sols et à l'accroissement des rendements.

La période 64/69 verra quelques modifications mineures, la BDS devient la Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS), les attributions de l'OCA et du CRAD sont confiées à une seule structure l'Office national de coopération et d'assistance au développement (ONCAD), et en 1968 la Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA) prend le relais de la SATEC.

Les années 1970 verront la seconde vague de mise en place de sociétés de développement rural (SDR). Trois faits majeurs ont concouru à ce grand mouvement.

- L'accent est mis sur l'exemple que constitue le modèle d'entreprise. En 1977 le Président Senghor déclarait dans un discours, "La seule raison d'une différence de statut est généralement historique puisque, au cours des années 1960, le cadre le plus couramment utilisé était celui de l'établissement public, alors qu'à partir de 1970, on a préféré associer des partenaires privés et recourir à la formule de la société d'économie mixte. Je tiens à souligner que dans mon esprit, le statut d'économie mixte ne doit pas être donné au hasard, mais correspondre à un objectif précis. Ce statut doit correspondre d'une part à une volonté de productivité, de rentabilité, mais d'autre part, à des projets d'entreprises motrices ou d'entraînement. Je songe aux phosphates, au fer, au pétrole";¹²

12 Constantin et alii, *les entreprises publiques en Afrique Noire: Sénégal, Mali, Madagascar*, PEDONE, 1979, p. 8.

- A l'approche du développement par produit s'est substituée, à partir de 1974, une approche du développement par zone écologique homogène embrassant l'ensemble des activités;
- Les bailleurs de fonds jouèrent un rôle prepondérant dans la mise en place des SDR.

Cette troisième vague sera couronnée par l'installation de la Société de développement des fibres textiles (SODEFITEX), la Société de mise en valeur de la Casamance (SOMIVAC), la Société de développement agricole et industrielle (SODAGRI), la Société des terres neuves (STN), la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED) etc.

L'Etat instrument de la ponction du surplus agricole

Jusqu'à la campagne 1967/68, les prix aux producteurs de l'arachide étaient fixés officiellement par la France. De ce prix officiel étaient déduits les charges afférentes au transport, au stockage et à l'assurance pour obtenir le prix théorique de livraison aux usines. A rebours, ce schéma était applicable à chaque point de collecte. C'est-à-dire que du prix officiel au producteur, il faut déduire les retenues au titre de ces charges et la retenue au titre de l'alimentation du fonds de stabilisation, pour obtenir le prix effectif payé au producteur d'arachide. Compte tenu des mécontentements que ce système suscita en milieu paysan, il fut remplacé par un système de cinq prix régionaux allant de 17,6 FCFA/Kg à 18 FCFA/Kg. Trois ans plus tard, ce système céda la place à un système de prix bicéphale, un prix pour le bassin arachidier et un autre pour les régions périphériques de la Casamance et du Sénégal-Oriental. A partir de 1971/72 un seul prix, officiellement fixé par l'Etat, a cours sur toute l'étendue du territoire national.

Toutefois, quelque soit le système de prix et la période considérée, le monopole d'Etat de la commercialisation agricole (par l'intermédiaire de l'ONCAD puis la Société nationale d'approvisionnement rurale (SONAR) et enfin la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS) montre que l'Etat a été l'agent principal du "pompage" du surplus agricole. Un bon nombre de facteurs explicatifs permettent d'étayer cette affirmation.

La comparaison entre les données sur l'évolution du prix d'achat net (moins les retenues diverses) au producteur en terme nominal et constant (francs 1971) et celles sur l'indice des prix à la consommation familiale de type africain montre que pour la période 1960-1984, en prix courant, les prix au producteur ont régulièrement décliné de 1961 à 1975, pour croître ensuite de 1972 à 1975, stagnant jusqu'en 1981, puis ont augmenté jusqu'en 1983, et chuté entre 1983 et 1984 passant de 60 FCFA/Kg à 50 FCFA/Kg. En

francs constants 1971, les prix au producteur ont régulièrement décliné. Si on considère la sous-période 1971-1984, la chute a été de l'ordre de 33,33 % soit 2,38 %/an. !13 A contrario, l'observation de l'évolution de l'indice des prix à la consommation familiale africaine, indique une croissance régulière soutenue. Pour la sous-période 1971-1984, l'augmentation est de 286 %, soit 20,48 % de taux de croissance annuelle.

En mettant en rapport ce dernier indicateur avec l'évolution en termes constants des prix au producteur d'une part, et d'autre part avec le fait que le revenu de l'arachide constitue 80 % du revenu monétaire du paysan dépensé en biens de consommation, on mesure l'ampleur de la ponction effectuée sur le paysan.

Tableau 6 : Evolution du prix d'achat de l'arachide au producteur

Année	Prix d'achat net au producteur	Indice des prix	Prix d'achat en frs constants 71
1960	20,8	68,2	30,5
1961	12,0	71,6	30,7
1962	22,0	76,1	28,9
1963	21,5	79,7	27,0
1964	21,5	82,7	26,0
1965	21,5	85,9	25,0
1966	21,5	87,8	23,9
1967	21,5	90,0	20,0
1968	18,0	90,0	19,2
1969	18,0	93,6	19,2
1970	18,5	96,3	19,2
1971	19,5	100,0	19,5
1972	23,7	105,8	22,4
1973	23,0	118,2	19,5
1974	29,8	137,8	21,6
1975	41,0	181,5	22,6
1976	41,5	183,4	20,6
1977	41,5	204,1	20,3
1978	41,5	211,2	19,7
1979	41,5	231,6	17,9
1980	41,5	251,4	18,1
1981	46,0	266,2	17,3
1982	60,0	312,3	19,2
1983	60,0	348,7	17,2
1984	50,0	386,0	13,0

Source: "Déséquilibres structurels et programme d'ajustement au Sénégal". République Française, Ministère des relations Extérieures Coopération et Développement 1985, p.79.

A titre illustratif, entre 1979-80 en franc constant, le prix au producteur passe de 18,1 FCFA/Kg à 17,3 FCFA. Pour la même période, le compte de

13 Calcul effectué à partir des données du tableau 7.

surplus arachidier affiche 16,1 milliards de FCFA pour une production commercialisée en amont de 392.000 tonnes, soit un surplus unitaire de 41 FCFA/Kg.¹⁴

Tableau 7 : Surplus dégagés par le commerce et l'industrie

Valeur CAF des exportations	19,9	10,4	43	61,6	57,9
Ventes locales	15,8	2,0	0,4	1,0	1,4
Total	35,7	12,4	43,4	62,6	59,3
Valeur au producteur de la récolte commerciale	17,4	9,2	48,7**	64,4**	25,4
-Revenu monétaire direct	17,0	9,1	41,8	55,3	18,3
Amortissement des dettes BNDS	0,4	0,1	-	-	-
Amortissement dettes semences	-	-	6,9	9,1	5,3
Retenue engrais	-	-	-	-	1,8
Taxes fiscales & parafiscal-	2,2	0,4	1,0	0,6	0,3
Total	-19,6	-9,6	-49,7**	-65,0	-25,7
surplus dégagés	16,1	2,8	-6,3	-2,4	+33,6
Production en "amont" (Milliers de tonnes)	392	190	692	913	352

* estimations

** chiffres rectifiés

Source: BCEAO Bulletin d'informations et statistiques No.348 Avril 1986 p.20

Plus éclairante encore est l'analyse des données du tableau No. 8. Ainsi si on considère le ratio prix de vente huile arachide/ prix achat en coques, on montre que si en 1975 il fallait 4,82 Kg d'arachide pour un litre d'huile, en 1984 il faut 10 Kg d'arachide pour le même volume d'huile, soit 2 fois plus. Ensuite la prise en compte de l'inverse du ratio prix mondial/ prix achat en coque montre également que si en 1975 le producteur d'arachide percevait 14,55 % du prix mondial, en 1977 celui-ci n'est plus que 14,06 % malgré une légère hausse du cours mondial (il passe de 285 F à 290 FCFA/Kg). Ensuite en 1980 il atteignait 23,71 % du prix mondial à la suite d'une hausse du prix d'achat au producteur (qui passe de 41,50 F à 45,5 FCFA/Kg) en dépit d'une chute du cours mondial. Toutefois la hausse consécutive du cours mondial de l'arachide entre 1980 et 1981 de 62,28 % (de 175 FCFA/Kg à 284 FCFA/Kg) a correspondu à un déclin du rapport, celui-ci passant de 23,71 % à 16,19 %. Enfin en 1984, le producteur d'arachide ne percevait que 13,36 %.

14 Calcul effectué à partir du tableau 8 "compte de surplus".

Tableau 8 : Arachide/huile

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Prix achat net au producteur en FCFA/kg/coque courant	41,5	41,5	41,5	41,5	41,5	45,5	46,0	60	60	50
Idem-constant (déflact. indice des prix à la consommation africaine) 100 = 1971	22,59	22,63	20,33	19,65	17,92	18,10	17,28	19,24	17,21	12,95
Prix de vente détail huile arachide raffinée en FCFA/L courant	200	200	200	200	200	240	330	330	393	500
Idem-constant (déflact. indice prix à la consommation africaine) 100 = 1971	110	109	98	95	86	95	124	106	113	130
Rapport prix vente huile arachide/prix achat arachide en coques	4,82	4,82	4,82	4,82	4,82	5,27	7,17	5,5	6,55	20,0
Prix mondial huile arachide en FCFA/kg courant (non compris avantage 10%)	285	270	295	290	201	175	284	215	232	374
Rapport prix mondial/prix achat (coque) courant	6,87	6,51	7,11	6,99	4,84	3,85	6,17	3,58	3,87	7,48
Rapport prix mondial/prix de vente (huile) courant	1,43	1,35	1,48	1,45	1,01	0,73	0,86	0,66	0,59	0,75

Source: République Française, Ministre des Relations Extérieures Coopération et Développement, *op.cit.*, p. 65.

Une série de facteurs propres au système de commercialisation contribuent à la réduction du prix officiel du producteur. Il s'agit d'abord de retenues telles les ristournes et les retenues anti-fraudes. En général ces retenues sont effectuées pour couvrir les déchets, les impuretés des produits et le recouvrement des dettes échues mais non payées. Ensuite de la retenue "semences et engrais". Ce système lie la distribution de semences et l'engrais aux quantités commercialisées d'arachide. Ces diverses retenues protègent l'Etat contre de gros risques, en transférant ceux-ci aux paysans. Deux exemples tirés de l'expérience de l'ONCAD sont édifiants à ce titre. En 1967/68, les prix officiels fixés par région se situaient entre 17,565 et 18,442 FCFA/Kg. Le producteur percevait 95 % du prix officiel, ces retenues s'ajoutent le prélèvement par les coopératives de 0,6 FCFA/Kg d'arachide de marge commerciale. 50 % des sommes ainsi prélevées servaient au recouvrement des dettes non payées, les autres 50 % étaient bloquées par la BNDS dans un compte intitulé "fonds commun d'investissement". Pour la période considérée, sur un fonds théorique, et à la marge de 842,5 milliards de francs CFA, les coopératives n'ont perçu effectivement que 351 millions, soit un revenu¹⁵ au producteur de 17,76 FCFA/Kg contre 18,2 FCFA/Kg.

Ce système ne pouvait qu'engendrer un endettement important du monde rural. Le tableau No. 9 qui retrace l'évolution des exigibles, des remboursements et des impayés au 31 Décembre 1982/1983 donne un aperçu de l'ampleur de l'endettement du monde rural.

Parmi les facteurs qui expliquent le faible taux de remboursement figurent le clientélisme politique (l'accaparement du crédit par les gros producteurs et les notables locaux), les taux d'intérêt élevés (par exemple le taux d'intérêt sur le crédit semencier et fongicide est de 25 % alors que l'échéance de ce crédit est de 6 mois),¹⁶ le détournement du crédit à usage productif, la faible capacité de remboursement du paysan (qui s'explique par les ponctions que subit son revenu) et enfin les résistances paysannes à l'exploitation (autoconsommation, ventes parallèles), comme résultante des mécanismes de spoliation précédemment décrits.

15 Nim Casswell: *op. cit.*, p. 97.

16 A. Diagne, "Le financement de l'agriculture dans la NPA" Séminaire sur le NPA. Dakar, 7,9,10 Mai 1986, CREA-Université de Dakar.

Tableau 9 : Répartition géographique de l'échéance aux 31.12.82 et 83

	Echéances normales	Impayés sur échéances au 31.12.80	Total	Echéances au 31.12.81	Echéances normales	Impayés sur échéances au 31.12.81	Echéances au 31.12.82
	Programme agricole PA 20						
Cap-Vert	1.126	6.687	7.813	7.813	595	8.248	8.843
Casamance	105.612	665.770	771.382	771.382	34.726	812.084	846.810
Diourbel	154.774	1.110.378	1.262.152	1.262.152	62.931	1.351.939	1.414.370
Fleuve	23.772	131.837	155.609	155.609	8.540	167.435	175.975
Louga	113.651	567.665	681.316	681.316	54.314	724.730	779.044
Sénégal-Oriental	260.089	2.750.126	3.010.215	3.010.215	28.545	3.283.357	3.310.902
Sine-Saloum	119.515	1.099.164	1.218.679	1.218.679	58.498	1.352.781	1.411.279
Thiès	63.389	561.826	625.213	625.213	29.238	576.123	705.361
Total	841.926	6.893.453	7.735.379	7.735.379	277.387	8.375.197	8.652.584
	Programme agricole PA 21						

Source: BCEAO, *op.cit.*, p. 7.

Le second trait caractéristique de la politique agraire réside dans le sous-investissement chronique dont a pâti le secteur. Le premier indicateur réside dans la comparaison entre les investissements alloués au secteur agricole (21,78%) et sa contribution à la production intérieure (25,01 % en moyenne en francs CFA constant 1979 entre 1977/78 et 83/84). Le second indicateur est donné par la comparaison des sources internes et externes de financement du secteur agricole. Celle-ci montre qu'au cours de la même période, les sources internes ont contribué en moyenne pour 0,6 milliards de FCFA, soit 15 fois moins que les sources externes. On remarquera que pour les campagnes 81/82 et 82/83 les sources internes ont contribué pour une valeur nulle.

La mise en place de la nouvelle politique agricole

Au début des années 80, plus de deux décennies après les indépendances, les cultures dites candidates à l'exportation (coton, arachide) restait prédominantes. Au même moment apparaissait le fait que, l'agriculture apportait plus qu'elle ne recevait, que les coopératives avaient été accaparées par les féodalités religieuses et politiques, que le revenu agricole a été laminé au lieu de croître. Au total, "face à des dépenses de plus en plus importantes, un tel modèle épuise les possibilités internes". Aussi, les emprunts extérieurs sont devenus la base financière de la survie du pays. La dépendance alimentaire se double alors de la dépendance financière. C'est dans un tel processus que l'intervention du Fonds Monétaire International puis de la Banque Mondiale s'impose, et se traduit concrètement par une "Nouvelle politique agricole (NPA).

La NPA devait en principe permettre au Sénégal de réaliser l'autosuffisance alimentaire. Elle constitue un tournant décisif dans la démarche agraire du Sénégal. Dans son contenu, la NPA se résume en un leitmotiv "désengagement de l'Etat et introduction du privé dans la production agricole".

La NPA s'articule autour de trois axes. D'une part la réforme et la redynamisation de l'action coopérative, en responsabilisant les paysans et en leur faisant prendre en charge progressivement les activités desquelles l'Etat et les sociétés régionales de développement rural sont appelées à se désengager. Considérée comme la pierre angulaire de la politique de libéralisation, cette responsabilisation des producteurs s'est traduite par la création de 337 coopératives rurales multi-fonctionnelles et multi-

17 Cette partie constitue une reprise de notre communication, "Les relations Agriculture reste de l'économie; le secteur agricole et l'équilibre extérieure du Sénégal" Séminaire sur la nouvelle Politique Agricole- CREA-Université de Dakar, Dakar 7, 9, 10 Mai 1986.

18 N. AKESBI "de la dépendance alimentaire à la dépendance financière". *Africa Development*, Vol. X No. 3, 1985, pp. 40-62.

sectorielles, comprenant 4.403 sections villageoises.¹⁹ D'autre part la réadaptation du mode d'encadrement, de façon à le rendre plus souple, plus léger et moins dirigiste, à le réduire essentiellement (à terme) aux rôles de fournisseurs de services à la demande (prestations de services) et de formation. Ce second volet de la NPA s'est traduit par la déflation du personnel de la plupart des sociétés d'encadrement du développement rural, opération qui a touché près de 50% du personnel. Enfin l'amélioration des filières d'approvisionnement du monde rural en facteurs de production (engrais, semences, matériels agricoles), par la mise en place de moyens financiers adéquats et par une meilleure organisation et gestion des structures de distribution.

Ainsi, en ce qui concerne la politique en matière d'engrais, les trois principes suivants guideraient la politique du gouvernement:²⁰

- les subventions indispensables pour assurer l'augmentation des consommations (grâce à des prix acceptables aux paysans) ne seront en aucun cas financées sur les ressources du trésor public;
- ces subventions doivent disparaître d'ici la campagne 1989/90, avec une dégressivité allant de 24 FCFA en 86/87, à 16 FCFA en 87/88 et à 8 FCFA en 88/89;
- elles devront bénéficier directement aux producteurs agricoles.

Ces subventions correspondent à des maxima qui permettent dès la campagne 86/87 de vendre les engrais au producteur à des prix situés entre un minimum de 60 et un maximum de 72 francs/Kg. Ces subventions concernent uniquement les achats au comptant des producteurs individuels, des sections villageoises des coopératives et des groupements des producteurs et non des sociétés régionales de développement.

Ainsi l'objectif est de stimuler la commercialisation des engrais par le secteur privé. Les importations d'engrais devraient progressivement être libéralisées d'ici la campagne 1989/90. A partir de la campagne 1985/86, elles ont fait l'objet d'un appel d'offres international en ce qui concerne l'urée. La commercialisation sera progressivement transférée au secteur privé, au fur et à mesure du dépérissement des sociétés régionales de développement. Les prix seront différenciés régionalement. Cette différenciation tiendra compte de plusieurs facteurs socio-économiques, notamment le différentiel transport.

19 Exposé de la politique agricole, présenté à la réunion des bailleurs de fonds sur l'agriculture. Dakar 17-18 Juin 1986, Gouvernement de la République du Sénégal.

20 Lettre de politique du développement : République du Sénégal, 19 Décembre 1985.

Tels sont les grands traits de la NPA appelée à transformer la situation des paysans et de l'agriculture et d'aboutir à l'autosuffisance alimentaire. Sa mise en œuvre nécessite un renforcement de l'aide extérieure.

L'Importance de l'aide dans le financement de l'agriculture sénégalaise

La comparaison des sources externes et internes dans le financement de l'agriculture Sénégalaise

La comparaison des sources externes et internes de financement établie dans l'étude statistique du présent projet, montre la prédominance des premières. Ainsi au titre des IV^e, V^e, VI^e et VII^e plans, les sources externes ont participé respectivement pour 86,61 %, 76 %, 78 % et 93,77 % dans le financement de l'agriculture.

L'analyse des principales contributions extérieures (voir tableau 1) pour lesquelles la collecte de l'information a été possible fait ressortir les éléments suivants: Fonds monétaire international (FMI), Caisse centrale de coopération économique (CCCE) et United States Agency for International Development (USAID) pays arabes. Pour l'assistance Arabe, sur un montant total de 52,43 millions de dollars US en 1983, 85,6 % ont été alloués au secteur agricole. Dans ce pourcentage 54,57 % reviennent aux ouvrages hydro-agricoles, contre 45,43 % aux engrais et phosphates. Les contributions par source sont les suivantes: le Fonds Koweïtien de développement (FKDEA) 68,15 %, OPEP 20,71 %, la Banque arabe de développement (BADEA) pour 11,13 %. Pour 1984 et 1985, elles ont contribué respectivement pour 55,84 % et 65 %. Pour l'Assistance du Fonds d'aide et de coopération (FAC), elle a représenté respectivement 49,82 % et 45,45 % du total en 1985 et 1986. Pour la première année, on remarque que trois Société régionale de développement rural (SRDR) s'accaparent 65,89 % du montant de l'assistance, la SAED, la SODEFITEX et la SODESP. La SAED à elle seule détient 40,71 % du financement. Pour l'USAID 65,12 % de son programme de 1986 est affecté au secteur agricole. 50,26 % de son programme est exécuté par les agences américaines et 6,12 % conjointement avec des organismes sénégalais. Pour la CCCE, la même tendance s'observe avec un "parti-pris" pour l'assistance au budget et à la balance des paiements.

L'analyse fine des investissements du secteur agricole montre l'existence d'un net biais en faveur des cultures irriguées. Au titre du IV^e plan, 56,6 % des investissements sont alloués aux cultures irriguées. Or celles-ci n'occupent que 1 % de la totalité des surfaces cultivables (15% des producteurs) soit 25.000 ha.²¹ Il s'y ajoute la prédominance donnée aux cultures de rapport au dépend des vivrières. Dans le cadre du IV^e plan par

21 A. Diagne. Le financement de la NPA, op. cit.

exemple 36,77 % des investissements sont destinés aux cultures de rapport contre 7,04 % pour le riz.²² Enfin, quelque soit le type de cultures, cette assistance externe est destinée aux sociétés régionales de développement rural, que les donateurs ont initié (cas de la SAED, de la SODEFITEX pour la France, cas de la SOMIVAC pour l'USAID).

A la seule observation de ces faits on peut inférer que la mise en rapport de l'importance du financement externe avec les résultats enregistrés par l'agriculture sénégalaise conduit à affirmer du peu d'efficacité de celle-ci.

Bien plus, la prépondérance du financement extérieur s'est effectuée à un coût de plus en plus élevé. La composition du financement externe s'établit comme suit, 20 % sont mobilisés sous forme de subventions, 48 % sous forme de prêts multilatéraux et bilatéraux à des termes concessionnels, 24 % sont accordés au taux du marché et 7 % sous forme d'investissements.²³ Si on considère à présent le financement de l'ajustement structurel hors-stabex, on constate qu'entre 1981-1986, l'élément prêt représente en moyenne 87,38% contre 12,28 % à l'élément don. La prise en compte du stabex ne modifie pas de beaucoup la structure, 83 % et 17 % respectivement. L'Inclusion de l'analyse de l'aide de la CCCE montre que 98,56 % des concours de la Communauté économique européenne (CEE) sont accordés au titre de l'aide à caractère concessionnel, avec 41,89 % pour les prêts du 1er guichet à condition ordinaire (4,5%) et 56,67 % sous forme de prêts à l'ajustement structurel (Taux 8,9%) et 1,43 % pour les prêts du second guichet (conditions du marché). Or, il convient de noter que dans le concours de la CCCE, le secteur agricole représente plus de 50 % des dotations. C'est dire que toute politique et toute action dans l'agriculture se trouve prédéterminée par les conditions du financement externe.

Le lien est ainsi établi entre l'assistance extérieure et la poursuite de l'exploitation et de la marginalisation de la paysannerie.

La nouvelle politique agricole produit de l'intervention de la Banque Mondiale et du FMI

En novembre 79, le Sénégal conclut avec le fonds monétaire international un accord de facilité élargi, d'un montant de 184,8 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). Dès novembre 1980, les versements de fonds seront suspendus et l'accord définitivement annulé. Cet accord sera suivi d'un accord de confirmation de 63 millions de DTS. Face à la ténacité des déséquilibres, cet accord sera renforcé par un nouvel accord de confirmation de 47,25 millions de DTS en 1982, couvrant la période 1982/83. Aussitôt le premier versement effectué, cet accord sera suspendu de nouveau.

22 Etude statistique et descriptive de l'assistance extérieure au secteur agricole du Sénégal.

23 A. DIAGNE *op. cit.*; page 4.

Les raisons des suspensions des accords tiennent dans le premier cas à la non satisfaction des critères de performances macro-économiques, et dans le second, au fait que les mesures dérivées de ces accords, se situaient en pleine période électorale.

Au lendemain des élections, les mesures d'austérité prises par l'Etat seront suivies d'un accord de confirmation de 63 millions de DTS, qui sera suivi d'un accord en 1984/85.

L'intervention de la Banque Mondiale au Sénégal remonte à 1980, avec la mise en place d'un prêt d'ajustement structurel (PAS) d'un montant de 60 millions de dollars. Ce prêt est un prêt "hors-projet". La caractéristique principale de ce prêt est qu'il est conditionné par la satisfaction de critères de performances de politique économique.

Dans le cas présent, les grandes lignes de conditionnalités étaient les suivantes:²⁴ fixation d'un plafond d'investissement, réduction des distorsions au niveau des prix, amélioration de la gestion du secteur public et réforme des sociétés de développement rural.

En 1981, ce prêt fut suspendu, puis définitivement annulé en Juin 1983, le Sénégal n'ayant pas satisfait les exigences liées à ce prêt.

Le premier prêt fut suivi en 1984 par la publication du mémorandum économique de la Banque Mondiale. Le Mémorandum économique de novembre 1984 présenté au club de Paris que présidait la Banque Mondiale, prolonge les analyses et les mesures préconisées antérieurement. Il aboutit à l'adoption par le Sénégal d'un programme d'ajustement structurel à moyen et long terme (PAML 1984/1992).

Le crédit d'ajustement structurel est payable en deux tranches. La première a été débloquée début 1986. La seconde reste soumise à cinq conditions: l'adoption d'un programme d'action pour le développement de la production céréalière, la réforme du tarif douanier, la modification du système de prime à l'exportation, l'adoption d'un programme triennal d'investissements publics et la réforme de la filière riz. Elle a été débloquée le 18 septembre 1986. Le tableau No. 10 illustre les contributions des bailleurs de fonds à l'ajustement structurel et à l'aide à la balance des paiements.

24 République Française, Ministère des relations extérieures et développement, (1985) Desequilibre et programme d'ajustement du Sénégal, p. 65.

Tableau 10 : Contribution des bailleurs de fonds à l'ajustement structurel et à l'aide à la balance des paiements du 1er Juillet 1985 - 15 Octobre 1986.

Pays/Institutions	Nature	Montant en devises	Montant en milliers F CFA
FMI	Prêt	76,6M DTS	38.000
Cas II, Banque Mondiale	Prêt	70,0M \$	25.950
Dont ID	Prêt	18,3M DTS	7.200
Fonds spécial	Prêt	40,3M DTS	16.250
Suisse	Don	13,5M FS	2.500
STABEX, CEE	Don		9.300
France		350M FF	17.50
dont FAC	Don	100M FF	5.000
CCCE	Prêt	250M FF	12.500
Pays Bas	Don	25M FL	3.620
Etats-Unis (USAID)	Prêt	8M \$	3.480
Total			103.740

Source: Bulletin de l'Afrique Noire No. 1353 Mars 1987, p. 6.

La substitution croissante des sources externes aux sources internes dans le financement du secteur agricole établie précédemment, montre avec netteté la détermination de la politique agricole par l'extérieur.

L'Analyse précédente permet de souligner l'intime liaison qui existe entre le déblocage des fonds de l'assistance extérieure et le respect des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds. Il en est ainsi, par exemple pour les années 1981 et 1982 et 1983 où l'assistance du FMI et de la Banque Mondiale fut suspendue en raison du non-respect par le Sénégal des engagements contractés. A contrario la régularité des flux de financements observée à partir de 1984, date d'adoption du PAML se présente comme la réponse des bailleurs de fonds à l'ensemble des mesures prises par le Sénégal, sous le couvert des nouvelles politiques.

Au-delà de ces indicateurs, l'analyse détaillée des mesures consignées dans les différents documents officiels du Sénégal (Aide mémoire,²⁵ lettres de politique de développement.²⁶ Ceci fait parti de la note 26 et ceux de la

25 Aide mémoire, condensé des points d'accords et de désaccords entre le gouvernement et la Banque mondiale, et spécifie les conditionnalités attachées au déblocage des crédits ultérieurs à l'ajustement structurel. Il est paraphé par le Ministre du plan et de la Coopération et le Représentant de la Banque Mondiale.

26 Lettre de politique de développement : Lettre envoyée par le gouvernement à la Banque Mondiale à la suite des négociations de paris. Elle communique dans les moindres détails les mesures prises par le gouvernement dans le PAS., Réunion des bailleurs de fonds sur le secteur agricole.

Banque Mondiale (mémoire économique de novembre 1984, une économie sous-ajustement de 1987 et le programme triennal des investissements publics) font ressortir une similitude frappante de conceptions entre les analyses de la Banque mondiale et celles du Sénégal. Elle confirme notre hypothèse de départ et met en lumière le fait que la NPA est bien le produit des décisions prises en dehors du pays.

Les conditionalités afférentes au secteur agricole, la contribution d'un front cohérent de donateurs et l'acceptation des mesures par le gouvernement sénégalais serviront de pièces maîtresses pour la démonstration.

Les conditionalités liées au secteur agricole

La gravité de la crise économique et l'analyse consécutive de celle-ci par la Banque mondiale, conduira cette dernière à assortir les conditionnalités macro-économiques de conditionnalités sectorielles. Il en est ainsi car elle était arrivée à la conclusion, que tout projet économiquement viable dans le contexte sénégalais était conditionné par la mise en oeuvre de changements structurels fondamentaux, avant tout dans le secteur agricole, en raison de la prépondérance de celui-ci dans l'économie sénégalaise.

De ce constat, la Banque décida la suppression du financement des prêts au projet jusqu'à ce qu'un accord satisfaisant intervienne au sujet de la réforme de la stratégie de développement agricole.²⁷

Suivant ce précepte, le IVe projet d'irrigation de la SAED fut suspendu, dans l'attente d'un accord sur les réformes concernant la politique de tarification du riz, les objectifs, l'organisation et le financement de la SAED. En plus de la SAED, la plupart des organismes d'intervention se sont trouvés confrontés à des difficultés de financement aiguës pour la poursuite de leurs activités.

Le dépérissement des SRDR, jugées peu efficaces et trop coûteuses a rencontré l'assentiment de l'Etat sénégalais. En mars 1985, la STN et la SONAR ont été dissoutes et les fonctions transférées au secteur privé. Pour la SAED, une mission conjointe du FAC et de International Development Assistance (IDA) fut chargée de rédiger le contrat-plan. La teneur peut ainsi être résumée:²⁸

- La résorption rapide du déficit structurel de la SAED, au moyen d'une libéralisation des prix des produits et services et du transfert de la plupart des activités de celui-ci au privé;

27 Claude Blanchi, "Agricultural Policy Dialogue" in *Proceedings of the FMI Agricultural Symposium*, W. Bank, 1985., p. 198.

28 Claude Blanchi, *Ibid*, p. 203.

- Le dépérissement de la Compagnie;
- La révision des techniques d'irrigation, en vue d'abaisser les coûts récurrents en capital.

L'accord sur les éléments ci-dessus mentionnés devrait en définitive décider les bailleurs de fonds à financer l'ajustement structurel au sein de la SAED, ainsi que le IV^e projet d'irrigation.

Aujourd'hui on peut considérer celui-ci comme étant à un stade avancé, si on se réfère aux données sur les contributions des bailleurs de fonds du secteur agricole notamment celles de l'USAID et du FAC. Par ailleurs, les contrats-plans relatifs à la SODAGRI, la SODEFITEX et la SODEVA ont été signés en juillet 1986. Ceux concernant la SOMIVAC et la SONACOS/SEIB étaient prévus pour décembre 1986 et mars 1987. ¹²⁹

Le groupe de la Banque mondiale a estimé que l'ancien système coopératif était autoritaire et largement politisé. Aussi, il ne pouvait pas constituer une base adéquate pour la création d'un système de crédit agricole viable. ¹³⁰ Dès lors, le groupe exigea la création d'un système coopératif, sur une base volontaire pour renforcer l'initiative individuelle et assurer une plus grande solidarité. La création de ces groupements était la condition de l'effectivité du crédit afférent au projet de développement de l'Est du Sénégal. Le gouvernement s'est fait l'écho d'une telle vue. Elle a été exprimée non seulement dans la NPA, mais aussi dans un discours du Président de la République qui affirmait que "La responsabilisation des producteurs est la condition de la redynamisation de notre agriculture". On peut là considérer comme un élément de base de l'engagement du gouvernement au processus de libéralisation. Cette politique s'est traduite par la création de 337 coopératives et de 4403 sections villageoises. A l'exception des semences de prébase, l'Etat s'est engagé à une privatisation de la filière semencière et engrais.

Selon la Banque, le prix du riz importé devra être ajusté en permanence, pour assurer la compétitivité des céréales locales par rapport à cette denrée et, de ce fait, permettre aux céréales locales de reconquérir une part substantielle du marché, dès lors que la manipulation du taux de change s'avère impossible. L'augmentation du prix du riz, considérée comme une condition de base, devait conduire le gouvernement à intervenir dans ce sens, notamment en 82/83 et 83/84, par des hausses substantielles du prix du riz. Par rapport à la dernière hausse jugée satisfaisante, le gouvernement se réserve le droit, dans "l'hypothèse où les composantes essentielles du prix des céréales à l'importation (cours mondial du riz et taux de change de la

29 *Finances Africaines* No. 55, Mars 1987.

30 Claude Bianchi, *op. cit.*, p. 202.

monnaie nationale par rapport au dollar) viendraient à changer de manière durablement significative, à abaisser le niveau de protection nominale des céréales locales en-dessous de 25 % et à relever le prix du riz.³¹ Sur la base de cette prémisse, l'accord sur la politique des prix céréaliers constitue une nouvelle conditionnalité pour tout prêt ultérieur à l'ajustement structurel et à l'investissement.

Sur la base de cette analyse, des discussions préliminaires vont s'engager pour déterminer les composantes et les conditions du projet de réforme du plan céréalier. Le plan céréalier, considéré comme l'une des cinq conditionnalités du second crédit d'ajustement sectoriel, recevra l'aval des bailleurs de fonds en Juin 1986.

Le second aspect dans l'articulation entre la politique agricole et le poids de l'aide extérieure réside dans la constitution d'un front de donateurs. Dans cet ensemble, le rôle moteur est détenu par la Banque mondiale. Il en est ainsi, parce que la Banque mondiale sous-tend ses interventions par une analyse économique qu'elle communique aux autres bailleurs de fonds. Il en est autrement par exemple de la CCCE qui publie peu et se limite aux notes du conseil de surveillance qui fournissent les attendus de chaque intervention. Par ce biais la Banque mondiale se trouve de ce fait mieux armée pour faire partager ses analyses, au cours des rencontres entre le pays récepteur et ses principaux bailleurs de fonds. Dès lors, ceux-ci ne feraient que se ranger derrière les propositions de la Banque mondiale. Ce fut le cas du Sénégal lors des rencontres de novembre 1983, janvier 1984, juin 1984.

Ainsi le rapport publié à la suite de la rencontre de 1983 entre le Sénégal, la Banque mondiale et les cinq principaux bailleurs de fonds du Sénégal (CCCE, FAC, USAID, FED, FIDA), rapport qualifié d'ultimatum par C. Bianchi³² dans ses recommandations, est identique à celui de la Banque mondiale. Il s'agissait pour le Sénégal de procéder aussi rapidement que possible à la redéfinition et à la réduction du rôle des SRDR dans l'agriculture, à l'ajustement du prix du riz importé pour permettre aux céréales locales d'être compétitives avec les importations, à assurer un système adéquat de distribution des inputs, à ajuster les prix du producteur, et à éliminer les subventions au sous-secteur irrigué.

L'intervention de la CCCE

A la lecture du tableau qui figure en tableau 10, on note que la plupart de ses prêts d'ajustement structurel ont le caractère d'aide budgétaire ou de financement des opérations financières de l'Etat. Cette constatation nous conduit à inférer que la conditionnalité de ce type de prêt semble moins

31 Sénégal: Exposé de la politique agricole, *op. cit.*, page 12.

32 C. Bianchi: Division Chief, West Africa Projects Department, Agriculture C, World Bank.

économique, et qu'ensuite la solution réside dans l'allocation sectorielle des crédits (telle ou telle société d'Etat, tel ou tel projet) et de les lier à une conditionnalité sectorielle (cf concours de la CEE en 1985). Aussi, dans le cadre du troisième crédit à l'ajustement structurel, le déblocage du concours de la CCCE d'un montant de 12,5 millions de FCFA en deux tranches égales est conditionné respectivement par la signature de la lettre d'intention avec le FMI et la signature de l'accord de confirmation avec le FMI.

La répartition de la 1ère tranche (6,25 milliards de FCFA) s'établit comme suit : 2 milliards de FCFA pour le règlement de la dette extérieure, 1,5 milliards en contre-partie de l'assistance technique française, et 2,75 milliards pour l'apurement des arriérés vis-à-vis des entreprises privées françaises et sénégalaises.

Dès lors, on peut en conclure que les actions de la CCCE s'articule parfaitement aux programmes du FMI et de la Banque mondiale.

Toutefois, en raison de leur caractère politique, elles atténuent quelque peu l'impact des mesures réclamées par le groupe consultatif de la Banque mondiale. Par ce biais, elles offrent une "échappatoire" au Sénégal. Il en est ainsi, car "l'opinion est largement répandue que la France ne peut pas laisser tomber le Sénégal, et qu'elle a joué un rôle important dans le fait que soient différées les réformes".³³

C'est ce qui explique également pourquoi la France (qui demeure par ordre d'importance le premier bailleur de fonds du Sénégal), reste en retrait dans le domaine de la conditionnalité économique.

Cela montre que l'accord conclu au niveau des bailleurs de fonds n'est assuré d'effectivité dans le cas présent, que s'il ne met pas en cause les intérêts géo-politico-stratégiques du principal bailleur de fonds et de la classe politique qui lui est liée.

Ce souci n'échappe pas du reste à la Banque mondiale - si on se réfère à C. Blanchi qui constate:

*qu'il existe des dangers que des donateurs bilatéraux ne succombent aux pressions politiques et ne rompent les rangs. Nous avons été extrêmement prudents pour maintenir une information complète et une coopération aussi proche que possible avec d'autres donateurs et de leur assurer de notre flexibilité et compréhension de leurs contraintes (politiques).*³⁴

33 République Française. Ministère des Relations Extérieures. Coopération et Développement, op. cit., p. 104.

34 C. Blanchi, op. cit., p. 200.

Le cas de l'USAID

L'intervention de l'USAID au Sénégal remonte à 1961-1962. La coopération entre le Sénégal et les Etats-Unis était insérée dans le cadre d'un programme régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Pour cette période, la totalité des financements s'élève à 36,3 millions de \$ US sous forme de subventions et 6,5 millions de \$ US sous forme de prêt.³⁵

A la faveur de la sécheresse, l'intervention de cette agence s'accroîtra. Au début des années 1980, il ne fait plus de doute que celle-ci occupe une place déterminante dans l'assistance extérieure accordée au Sénégal. Le tableau No. 11 en est une illustration.

**Tableau 11 : Engagements de dépenses de l'USAID
(milliers de dollars)**

Année Fiscale	Aide au Développement* (Bilatérale)	PL 480**	Total
1977	8.554	2.954	11.508
1978	9.144	6.625	15.769
1979	12.140	5.487	17.627
1980	10.000	13.565	23.565
1981	14.800	21.483	36.283
1982	16.500	13.190	29.690
1983	19.058*	13.367	32.425
1984	32.885*	25.791	58.676
Total	123.081	102.462	225.543

* Y compris le Programme du Fonds de soutien Economique

** Y compris le Programme Alimentaire mondial et le transport maritime.

Source: Vue d'ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal USAID, Mai 1984, page 51.

L'évaluation des programmes précédents de cet organisme aboutit au même constat établi par la Banque mondiale et le FMI. Si on considère le rapport de 1980, celui-ci affirme : "Les aspects macro-économiques des contraintes ont aussi été bien définis par la BIRD et le FMI. L'analyse de ces organismes internationaux coïncide aussi avec la politique de l'AID".³⁶ Le rapport de 1986 note: "Le programme initial était approprié, mais celui-ci était inséré dans un environnement politique inapproprié".

Avec les nouvelles politiques, l'intervention de l'USAID consistera essentiellement à supporter le Programme d'Ajustement à moyen et long terme (PAML 1985-1990). En cinq points on peut résumer l'agenda des réformes: la réduction du rôle des organismes parapublics dans l'agriculture,

35 Vue d'ensemble du programme actuel de l'USAID au Sénégal. USAID, Mai 1984.

36 Joint Assessment of U.S. Assistance Programs in Senegal. USAID-Ministry of Planning and Co-operation. Republic of Senegal. Final Report, 1980, p. 21.

la formulation et la mise en place d'une politique céréalière cohérente, la privatisation de la distribution des inputs agricoles, la restauration de la liquidité et des pratiques plus appropriées dans le secteur bancaire, l'amélioration de la performance fiscale et l'allocation des ressources aux secteurs productifs.

Ces cibles constituent en fait les mesures résultant des conditionalités imposées au Sénégal pour le déblocage des crédits d'ajustement structurel. Trois de ces cibles constituent les piliers de la NPA: la réduction du rôle des organismes parapublics, la mise en place d'une politique céréalière cohérente et la privatisation de la distribution des inputs agricoles. Par rapport à celle-ci le coût du retrait de l'Etat de la filière engrais et la réticence du privé national à s'y investir a dû être financé pour la période transitoire par l'USAID. Il en est également de même du IVe projet d'irrigation.

L'agenda des réformes est supporté selon la double forme d'assistance au projet et hors projet, avec une nette prédominance de la dernière. Dans ce sens, un fonds de soutien économique est créé qui se concentre sur les initiatives du secteur privé, en tant qu'outil de diversification de la production agricole, des "efforts" de réforme des politiques économiques et de soutien à la stabilisation. Initié en 1983, son évolution fut la suivante: 5 millions de \$US destinés à l'importation d'engrais, quatre programmes annuels de soutien budgétaire d'un financement respectif de 5 millions, 10 millions et 15 millions de \$US, en 1986, 12,5 millions de \$US et 11,5 millions de \$ US en 1987. 137

L'objectif du programme de 1984 (40 millions de \$US) était la résorption du déficit budgétaire, celui de 1985 (15 millions \$US) était subordonné à l'accélération du processus de désengagement de l'Etat des SRDR et des réformes initiées dans le secteur bancaire. Ceux de 1986 et 1987 ont pour objectifs de compenser les dépenses de l'Etat afférentes à des modifications institutionnelles, à des politiques destinées à la promotion de céréales locales (en freinant la demande en riz importé), à la réduction des déficits financiers dus aux subventions à l'agriculture et à l'inefficacité de l'agro-industrie. Le tableau figurant en annexe I retrace l'allocation des financements des programmes de l'USAID pour 1986. En plus de la pré-éminence du secteur agricole dans l'action de l'USAID, on peut noter sa présence au niveau de tous les projets.

La prépondérance de l'aide "hors-projet" est comme le qualifie le rapport de 1986 "la réponse directe de la conditionnalité de l'USAID et du groupe de travail des bailleurs".

37 Le SOLEIL, Jeudi 7 Mai 1987, p. 3.

Le troisième moment de l'intervention du groupe de la Banque mondiale réside dans l'acceptation des mesures qu'il édicte par le gouvernement du Sénégal. Cette condition semble déterminante. Pour que le programme d'action proposé ne soit pas dévoyé, quelque puisse être le poids des conditionnalités et l'accord obtenu entre les principaux bailleurs de fonds, le programme d'ajustement structurel ou n'importe quel autre programme devra rencontrer l'assentiment du pouvoir politique. Il est intéressant de noter l'évolution de l'attitude de ce dernier. Ainsi Claude Blanchi note que: "au cours du dialogue, l'attitude des autorités, en particulier celui du Ministre du développement rural changea, d'hostile à la fin 1983 à presque coopérative en septembre 1984".³⁸ Parmi les difficultés rencontrées au cours de ces négociations figurent selon Claude Blanchi,³⁹ la nature pluraliste de la "démocratie sénégalaise" où florissent des groupes de pressions puissants à la fois de nature politique et économique, le manque d'autorité conséquent des ministères et en extension même le président. "L'inefficience" et le "manque d'organisation" de la bureaucratie donnant ainsi la possibilité aux échelons inférieurs, de compromettre les "efforts" entrepris à un niveau supérieur. S'y ajoute encore le "manque d'enthousiasme" du Secrétaire Général à la Présidence de la République pour les réformes dans le secteur agricole.

Il est intéressant de noter que les mesures qui ont été les plus rapidement et définitivement mises en oeuvre sont celles qui affectent le revenu agricole, le consommateur urbain et en particulier le consommateur de produits de base. Parmi ces mesures, figurent l'augmentation des prix des denrées de première nécessité (huile, sucre, riz, blé et pain), la hausse du prix des produits pétroliers, l'accroissement des taux d'imposition, du prix des engrais, de la retenue au producteur d'arachide, et la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement. Par contre les mesures qui ont eu du mal à être appliquées sont celles qui touchent les salariés du secteur public (fonctionnaires, sociétés d'Etat) et les intermédiaires des filières agricoles. Dans cette seconde série de mesures, on trouve la limitation de la croissance des effectifs de la fonction publique, la révision de l'accord entre l'Etat et la compagnie sucrière, l'allègement des coûts et charges de la filière arachidière (charges de personnel, coût des intermédiaires, diminution des pertes et fraudes à la commercialisation), et l'amélioration du fonctionnement de la caisse de péréquation et de stabilisation des prix.

Cela témoigne du peu d'engagement de l'administration à se soumettre aux mesures édictées par les bailleurs de fonds. Ces résistances semblent vaincues et une entente parfaite règne entre le Sénégal et la Banque

38 Claude Blanchi, *op. cit.*, p. 199.

39 Claude Blanchi, *op. cit.*, p. 200.

mondiale, à un point tel que celui-ci passe pour une référence en Afrique sub-Saharienne. Si on en est arrivé à cette entente "cordiale" entre le groupe de la Banque mondiale et le Sénégal, c'est parce que les programmes d'ajustement se concentrent sur ce niveau global de la demande et sur les conditions de l'offre (système de prix, mesures d'incitation), mais n'abordent aucunement le problème fondamental de la formation et de la répartition du revenu. Il en est ainsi, car dans le cadre théorique de référence du groupe de la Banque mondiale, le mode de formation et d'allocation du revenu est considéré comme relevant de la sphère politique.

L'analyse ainsi entreprise montre que les nouvelles politiques initiées au début des années 1980 sont la résultante des multiples conditionnalités que l'assistance extérieure a imposé au Sénégal. De fait, la nouvelle politique agricole se présente comme le produit des décisions prises à l'extérieur du pays. Elle permet de relever également une certaine répartition des tâches entre les bailleurs de fonds. Le rôle clef est détenu par la Banque mondiale et le FMI. Ainsi, tant la constitution du groupe consultatif que sa coordination revient à la Banque mondiale. De plus, comme on l'a souligné précédemment, l'intervention aussi bien de l'USAID que de la CCCE est soumise à l'aval de la Banque mondiale.

L'harmonisation des "conditionnalités" que traduit la constitution d'un front cohérent de bailleurs de fonds, sous l'égide de la Banque mondiale, entraîne à rebours une "sectoralisation" des activités entre les principaux bailleurs de fonds, peut-être à l'exception de l'agriculture. Le tableau No. 12 qui retrace les réunions sectorielles en est une illustration:

Tableau 12 : Bilan d'exécution du programme d'Ajustement et du programme d'action des Nations-Unies pour le redressement Economique de l'Afrique

Industrie:	30 Novembre - Décembre 1987 à Vienne, tête de file - ONUDI
Tourisme:	Janvier 1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale
Santé:	Avril 1988 à Paris, tête de file - Belgique, Banque mondiale
Education:	Avril 1988 à Paris, tête de file - France
Urbanisme:	1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale
Transport:	1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale

Source: Ministère du Plan et de la Coopération, Dakar 4 Novembre 1987.

Il apparaît également à travers l'analyse une translation du "prêt au projet", caractéristique des interventions de la Banque mondiale et des principaux donateurs dans les années 60 au "prêt au secteur" à la fin des années 70. Le glissement constaté est étayé par le fait que le "prêt au projet" est conditionné par la réforme du secteur dans lequel le projet est inséré. Le secteur lui-même est inséré dans un environnement économique, social et global, objet de réforme.

Les raisons de la modification du comportement des donateurs tiennent à l'efficacité limitée du "prêt au projet", en tant qu'instrument de changement de politique. Plusieurs raisons sont avancées. Les discussions relatives au "prêt au projet" sont conduites par les seuls ministres, responsables du secteur dans lequel ou se trouve, alors que celui-ci s'inscrit dans un contexte de changement de politique macro-économique (qui requiert l'intervention de centres de décisions multiples: Finance et Economie, Planification...). De plus elles ont souvent lieu avec l'autorité chargée de la gestion du projet, laquelle a une vision plus restreinte que les autorités ministérielles chargées du secteur. "Le Prêt au projet" a son propre "cycle" d'évolution et sa propre logique. Dans le contexte des réformes, cela peut provoquer des oppositions et des contradictions entre le "paquet" de mesures d'ensemble et la gestion du projet. De plus, une fois que le projet est mis en oeuvre, il n'est plus possible de lier efficacement les déboursements à des actions de politiques spécifiques sans compromettre la réalisation du dit projet.

L'aide-projet, une forme de promotion des exportations de service des donateurs

L'aide-projet est intéressante à analyser. Au delà de ses résultats somme toute limités par rapport aux objectifs, cette forme d'aide s'accompagne d'un transfert important de ressources inscrites au projet, au profit du pays donateur, directement (par le volume des dépenses consacrées à l'expertise extérieur) et indirectement (par le type de biens et d'équipement que nécessite le projet et qui sont souvent importés du pays donateur).

L'analyse des trois projets tirés de l'étude de l'Organisation des Nations-Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), politique et programme céréaliers du Sénégal, qui a servi à l'élaboration du programme céréalière le confirme largement.

Ainsi, pour la filière engrais, ce projet d'un coût estimé de 1.750.920\$US se répartit comme suit : 47,11 % reviennent aux frais de personnel (dans ceux-ci la part revenant aux trois experts et consultants s'élève à 93,93% contre 7,27 % à l'assistance locale). Les autres frais (déplacement, services contractuels, fournitures) participent pour 9,08 %, l'équipement pour 10,28 %, la formation pour 6,58 % et l'inflation pour 17,14 % (soit plus que la part revenant à l'équipement et à la formation).

Pour la filière de production semencière, d'un montant de 100.000 \$US, la répartition est la suivante: 60 % du coût total sont destinés aux experts internationaux, 3 % à l'expert sénégalais et 22 % aux frais de déplacement et divers.

Pour la filière recherche-développement, la somme globale est de 2.537.000 \$US. Sa structure est la suivante: 78,83 % sont destinés à l'assistance technique, 19,70 % aux frais d'opération et 1,45 % à l'équipement.

Les données relatives à l'USAID établissent que 50,26 % des projets financés par cette institution sont exécutés par des institutions américaines (Secid, Aurora Associate...), et 6,12 % conjointement avec des organisations sénégalaises (soit un total de 120,675 millions de \$US). Dans ce cas, il s'agit en général d'institution où l'assistance technique des Etats-Unis est importante. Tel est le cas du projet conjointement exécuté par le Michigan State University (MSU) et l'Institut sénégalais de recherche agricoles (ISRA) en recherche agricole. En effet, c'est le MSU qui forme la plupart des chercheurs de l'ISRA et qui envoie en retour des stagiaires et des consultants américains. On remarquera par rapport aux autres donateurs, une présence plus marquée de l'assistance extérieure de l'USAID au niveau de l'exécution et le suivi du programme d'assistance.

L'ensemble des exemples tendent à conforter l'hypothèse selon laquelle l'assistance extérieure constitue un levier dans la promotion des exportations de biens industriels et de services du pays donateur, et incidemment seule une portion congrue est à la disposition du pays récepteur.

Il en est ainsi des objectifs de l'USAID et de la CCCE. Pour l'USAID, les objectifs de promotion des exportations américaines du Fonds Soutien Economique I et du PL 480 titre III sont largement connus pour que nous insistons davantage. Quant à la CCCE, elle n'intervient qu'à la demande des Etats et exige leur aval, pour les prêts consentis. Les critères d'allocation des crédits (l'existence de débouchés, la qualité du promoteur, et l'apport en capital jugé suffisant) et la capacité de mobilisation financière de la CCCE, font qu'elle fait bénéficier en premier lieu les entreprises françaises de ses propres avances à long-terme et des crédits fournisseurs à moyen-terme. De ce fait, elle contribue au maintien du développement des filiales africaines des entreprises françaises et du courant des exportations.

Au-delà de ces deux cas, il en est généralement de même pour la plupart des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). Il en est ainsi des principes qui fondent les bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement. La passation des marchés se révèle être un élément important dans la gestion de l'aide, en tant qu'elle a des répercussions sur l'efficacité des ressources d'aide utilisées. Elle doit permettre en particulier au pays bénéficiaire de faire appel à la concurrence internationale pour les marchés de fournitures financés par l'aide. Etant donné les contraintes qui subordonnent l'aide à des achats dans le pays donneur, il s'avère nécessaire de mettre en place un "code de conduite" qui encourage l'utilisation efficace des fonds d'aide dans le cas de l'aide liée". Ce code de conduite comprend plusieurs volets (transparence, appels à la concurrence nationale et internationale, concurrence informelle, négociations directes, inspection des fournitures...). En fait tout cela conduit à la création de marché ou encore au maintien de courant d'échanges pré-établis.

Dans le cas du Canada, du Japon, de l'Allemagne, la part allouée aux entreprises nationales est respectivement de 66 %, 70 % et 50 %. Pour la France par contre, les marchés sont réservés soit uniquement aux entreprises françaises (dans le cas de crédits mixtes), soit aux entreprises de la zone franc et du pays bénéficiaire. Il en est de même de l'Italie et de la CEE où ne sont admis que les fournisseurs italiens ou des fournisseurs de la CEE et des pays ACP.

L'analyse des données statistiques de l'aide alimentaire montre l'existence de fortes oscillations en volume d'une année sur l'autre. Cette aide se compose essentiellement des céréales, avec une place de choix pour le sorgho et le maïs.

Du côté de l'offre, on enregistre vingt-et-un pays donateurs et deux donateurs multilatéraux: la CEE et le Programme alimentaire mondial (PAM). Par ordre d'importance figurent la France (12,14%) le Canada (12,05%), l'USAID (6,38%), la CEE (23,87%) et 10,68 % pour le PAM au cours de la période 1974-86.

Enfin les aspects relatifs au transport, à la réception et au stockage, montrent que les défaillances enregistrées au niveau de la coordination, les capacités limitées de stockage du CSA, font qu'ils constituent une charge lourde pour le budget de l'Etat.

L'Assistance alimentaire et la balance des paiements

A court terme l'incitation que constitue la forte proportion de l'élément don dans les importations contribue à soulager la balance commerciale. A long terme, le caractère structurel de l'assistance alimentaire, l'objectif commercial la sous-tendant, et la perversion des habitudes alimentaires qui en résultent (cas du blé et de la farine de blé) font que les effets bénéfiques que l'on pourrait observer sont totalement inhibés. Il suffit de comparer l'évolution des importations alimentaires à celle de l'aide.

Par ailleurs si on considère la balance des services, on se rend compte que l'aide alimentaire dans le cas où la livraison s'effectue en prix FOB a un effet négatif sur la balance commerciale, car les charges afférentes au transport et au fret sont à la charge du destinataire. Ainsi, avec la faible capacité de l'armement national et la nationalité des sociétés de transit, on se rend compte alors que l'aide alimentaire contribue à appuyer la flote commerciale du pays donateur.

La concurrence de la production locale, la dépréciation des prix internes résultant du caractère structurel de l'assistance alimentaire ont été largement mis en exergue dans le cas du Sénégal. Dans un rapport sur la question, l'Africa bureau cologne écrit:

il y a eu contradiction entre la stratégie implicite du gouvernement et la stratégie explicite de l'aide alimentaire. Tandis que la stratégie explicite visait à augmenter la production nationale et à réduire la

*dépendance des importations, la politique implicite avait plutôt tendance à freiner la production et la consommation des céréales locales à cause des structures de prix et de commercialisation. La politique d'aide céréalière de la CEE a soutenu la politique implicite, en distribuant gratuitement les produits dans les zones rurales, en décourageant les productions et en appuyant une structure de prix favorisant les céréales importées, à cause des ventes de l'aide. Par ce biais, l'objectif d'autosuffisance alimentaire se trouve être compromis. Ce que renforce par ailleurs la politique de libéralisation actuelle.*⁴⁰

Conclusion

Le volume important de l'aide, notamment sous sa forme alimentaire, a permis sans nul doute la décélération des tensions sociales et politiques dans un contexte où la déficience de la production agricole est criante. Mais plus que tout autre, cette décélération se double d'un contrôle interne des populations rurales. Il en est ainsi pour l'aide alimentaire, car le circuit de sa distribution épouse le découpage et la répartition des compétences administratives, territoriale et locale. A long terme, également, la substitution de l'assistance extérieure au financement interne de l'agriculture, et par ce biais la détermination de la politique agricole contribue également à l'extraversion de l'économie du pays. Elle est un facteur d'aggravation de la crise, car les causes invoquées par celle-ci ne sont que le reflet d'une cause beaucoup plus profonde la nature extravertie du régime d'accumulation mis en oeuvre.

Dès lors, il semble évident que les effets de l'assistance extérieure soient indissociables de la nature du régime d'accumulation mis en oeuvre. A un mode extraverti, l'assistance extérieure ne fera que renforcer et perpétuer les liens de dépendance, et par ce biais consolider et élargir la base d'accumulation des catégories dominantes politiquement, économiquement et socialement.

Références

- N. Akesbi (1985): "De la dépendance alimentaire à la dépendance financière, Africa Développement No. 8.
J.P. Alaux et P. Norel (1985): Faim au Sud, crise au Nord Harmattan Paris).
Banque mondiale (1984): Sénégal - mémorandum économique (1985): Rapport sur le développement dans le Monde
N. Casswell (1981): "Peasants, peanuts and politics : state marketing in Sénégal 1966-86 "in Marketing boards in Tropical Africa.

40 Dansokho: "Le secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal". Séminaire sur la NPA, CREA, Université de Dakar, mai 1986.

- F. Constantin et Allie (1979): *Les Entreprises publiques en Afrique Noire Sénégal, Mali, Madagascar* (Pedone).
- M. Dansokho et A. Diagne: "Sénégal: Mémorandum Economique" (intervention au séminaire CREA/Banque mondiale, Université de Dakar, Décembre 1984).
- M. Dansokho (1986): *Le Secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal*.
- A. Diagne (1986): "Financement de l'agriculture dans la NPA" (CREA - Université de Dakar. Séminaire sur la NPA, 7, 9, 10 Mai).
- P. Perard et F.M. Mounier (1984): "Les marchés de la Faim" Cahiers libres 385/Editions la découverte)
- K. Griffin (1986): "Doubts about aid". IDS Bulletin Vol. 17 No. 2
- M. Lipton et Carol: *African - Food Strategies and the EEC'S*
HEALD: *Role an Intermim Review. Commission study No. 6 IDS Sussex*.
- OCDE (1985): *Vingt cinq ans de coopération pour le développement - Un examen. Rapport 85* (Coopération pour le Développement, Paris); (1986): *Coopération pour le Développement* (Rapport 1986, Paris).
- République Française (1985): *Déséquilibre structurel et programme d'ajustement du Sénégal* (Ministère des Relations Extérieures et Développement, Paris).
- République du Sénégal (1985): *Conseil Interministériel, Bilan de la Campagne agricole 1985/86*. (Dakar - 14 mars).
- (1986): "Exposé de la politique agricole (document présenté à la réunion des bailleurs de fonds du secteur agricole Dakar - juin).
- (1985): "Lettre de politique de développement" 19 décembre
- (1986): *Aide-mémoire*, Dakar
- (1986): *Désengagement des sociétés de développement rural au Sénégal; Etude de reconversion des agents victimes des mesures de déflation du personnel - Rapport de Mission, février*.
- G. Rocheteau (1982): *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique. Le cas du Sénégal*. ORSTOM-Khartala, Paris).
- Sénégal (1987): "Le calendrier gouvernemental du redressement des entreprises" *Finances-Africaines* No. 55, Mars
- T. Mkandawire (1986): "Crisis - Adjustment and the transformation of African Agriculture" (non publié).
- Thenevin (1984): *Analyse économique de la filière arachide*, (Ministère des Relations Extérieures Coopération et Développement - Paris).
- UNICEF (1986): *Un Sénégalais sur deux* (Rapport sur la situation de l'enfance dans le monde. NEA-Dakar-Abidjan).
- USAID (1984): *Vue d'ensemble du programme de l'USAID au Sénégal* (Mai).
- USAID (1986): *Sénégal: an review of USAID Programm* (First Draft).
- C. Blanchi (1985): "Sénégal: Agricultural Policy Dialogue" (in proceedings of the Fifth Agricultural Symposium, World Bank, 1985).
- Organisation des Nations-Unies Pour l'Alimentation et l'Agriculture (1985): *Programme céréalier: une analyse du secteur céréalier et un programme d'actions pour son développement* (Rapport préparé pour le Ministre du Développement Rural du Sénégal). Rome - novembre).
- Institute of Development Studies and Africa, Bureau Cologne: "An Evaluation of the EEC Food Aid Programme - A report prepared for the Evaluation Service of the EEC (Commission Studies No. 4, IDS, Sussex).

* Faculté des Sciences Economiques et Juridiques, Université Cheikh Anta Diop, Dakar/Sénégal

Annexe I : Description et montant des projets financés par l'USAID au Sénégal, février 1986

Titre du projet	Responsables du projet	Agence exécutant du projet	Montant en \$ US 000		
			Total	Sénégal USAID	
Développement régional (Casamance)	Sénégal/USAID	Programme Bilatéral South East consortium for international Development (SECID), Church world service	34,5	10,8	23,7
Petits périmètres irrigués Formation SAED	SAED/USAID SAED/USAID	Yvan coppolino, supply Management specialist, Reynault jousse, Agricultural Machinery and regains specialist	10,136	1,837	8,199
Recherche agricole Production de céréales (II)	ISRA/USAID SODEVA, ISRA, USAID	Michigan State University et planification et ISRA AURORA Associates (FINIS ned walc 9/30/84)	7,580 11,192	3,050	4,530 11,192
Santé familiale et population	Ministère de la santé/USAID	International Science and Technology Institute INC International Science and Technology Institute (ISTI) Bureau of Census, (Bucen)	14,870	7,170	7,700
Transformation Mil	ITA/USAID	Experience, Incorporated/ITA	27,4	7,4	20,0
Transformation Mil	ITA/USAID		5	-	5
ENEA, Formation et gestion rurales	ENEA/USAID	Texas Tech University, CAIDS (Center for Applied International Development Science)	1,919	0,187	1,732 x
Entreprise de développement communautaire	Ministère du plan/USAID	New Transscatures, Founda-Management systems International (NTF/MST)	4,165	0,800	3,365
Santé rural (II)	Ministère de la santé/USAID	Harvard Instit. for International Dev. (H.I.I.D)	9	-	9 xx
			10,050	1,025	9,025

Titre du projet	Responsables du projet	Agence exécutant du projet	Montant en \$ US 000		
			Total	Sénégal	Sénégal USAID
- Support à la production agricole	Ministère du Dév. rural/USAID	-	26,2	3,5	26,2 xxx
- Irrigation et gestion de l'eau	SAED/USAID	SAED	10,225	-	8,5 xxxxx
- Transfert de technologie	Ministère du plan/USAID	-	5	-	5
- Reforestation et conservation des sols	Ministère de l'environnement/USAID	-	10,0	-	10,0
- Recherche agricole	ISRA/USAID	ISRA Assistance-Hore-Proj.	3,595	-	3,595
- Fonds de soutien économique IV	Ministère des finances/USAID	-	15	-	15
- PL 480 titre I	CFSP/USAID	CFSP	5,5	-	5,5
- PL 480 titre II	SANAS/USAID	SANAS	4,6	-	4,6
(programme régulier)					
Total			214,013		
Total développement rural			139,382		
%			65,12		
Montants total des projets exécutés par des agences américaines			120,675		
% des projets exécutés par les agences américaines ou conjointement avec elles dont 6,12 % exécutés conjointement			56,38		

x dont 0,782 au titre du PL 480 Titre III

xx dont 2 volontaires du corps de la paix

xxx dont 2,7 millions de contribution du secteur privé

xxxx dont 1,725 contribution des autres donateurs.

Source: Draft USAID/Sénégal program overview page 6 - 38, February 1986.

Developmental Aid and Agricultural Development Policies in Ethiopia 1957 - 1987

Dejene Aredo*

Résumé: *L'aide étrangère a joué un rôle très important dans le développement de l'agriculture éthiopiennes particulièrement son impact sur les politiques agricoles nationales. Bien que l'Ethiopie a été le pays qui a reçu le moins d'aide en Afrique, dans les années 1980, l'agriculture éthiopiennne traverse une période de crise avec une forte bisse de la production et une chute alarmante de la production alimentaire par capita suite à la famine catastrophique de 1984. Par conséquent, la dépendance du pays sur l'aide alimentaire et les importations alimentaires atteint un niveau sans précédent. Malgré des différences fondamentales entre les politiques du gouvernement à orientation socialiste et les gouvernements des pays occidentaux, ils continuèrent tout de même à aider le gouvernement éthiopien dans le but d'arrêter son glissement vers la gauche. Dans ce contexte, l'aide au secteur agricole peut être classée sous quatre rubriques; l'aide humanitaire, soutien passif à la politique du gouvernement comme le programme de redéploiement, l'aide neutre politiquement comme les programmes de conservation des sols et de foresteries et les programmes qui imposent les conditionnalités rigoureuses. C'est par l'intermédiaire de l'idenification des projets, l'établissement des plans, le financement des projets et les discussions politiques que les organismes de financement interviennent dans les politiques agricoles.*

Introduction

Foreign aid has played an important role in the development of African agriculture, especially through its influence on national agricultural policies. In Ethiopia, an examination of aid destined to the agricultural sector suggests that there has been a close inter-action between donor influences and the recipients' national economic policies. This study focuses on foreign aid earmarked for agriculture in Ethiopia over the last 30 years, with the following objectives:

1. To examine the impact of donors policies on national agricultural policies.
2. To investigate the nature and magnitude of differences between donors' policies and the recipient policies for the pre- and post-revolutionary period.
3. To assess the nature and impact of aid on Ethiopian agriculture.

The approach adopted here is first to consider how rural development policies emerged and evolved over a long period, under the impact of foreign aid and then, to shed some light on present realities by examining the national agricultural policy of the Mengistu regime in juxtaposition with donor policies in the 1980s. The major sources of data are government documents and other published materials. Utmost caution should, however, be exercised in interpreting the results of the data used here, since available data are not only inadequate but are usually unreliable.

Following Todaro (Todaro 1981, p.408), foreign aid will be defined as capital flows which "encompass all official grants and concessional loans, in currency or in kind, which are broadly aimed at transferring resources from developed to less developed nations (and, more recently from OPEC to other Third World countries) on developmental and (or) income distribution grounds".

An Overview of the Agricultural Sector

Ethiopia has a total land area of 1.22 million square kilometers (124.8 million hectares) and a population of 44.7 million in 1986. With a *per capita* GNP of US\$ 120 in 1983, the country is among the least developed countries of the world. The structure and problems of the Ethiopian economy appear to be similar to the economies in the rest of sub-Saharan Africa. Important exceptions are, perhaps, the historic institutional changes that have been taking place since 1974 and the consequences of the Great Famine of 1984.

Three phases can be distinguished concerning the growth of the GDP since 1974. The period 1974/75-1977/78 had been characterized by stagnation (and in some cases a decline) of production of goods and services due to the then prevailing economic, social and security problems. It was with the establishment of the National Revolutionary Development Campaign and Central Planning Supreme Council in 1978, and the launching of the annual campaigns (*Zemecha*), that the economy regained momentum and experienced a relatively substantial rate of growth in the GDP until 1980/81. Good weather conditions in agriculture and the utilization of excess capacity in the manufacturing industries were among the major contributing factors. However, the economy has been experiencing a set-back since 1980/81.

Agricultural output in particular, declined substantially in 1983/84. The rate of growth of the GDP drastically dropped from 5.5 in 1978/79 to -2.4 per cent in 1983/84 mainly as a result of a drastic fall in agricultural output, which grew at a rate of -8.8 percent in 1983/84 National Revolutionary Development Campaign (NRDC) and Central Planning Supreme Council (CPSC) 1984/85, p.3). Moreover the catastrophic Famine of 1984, among other things, brought a dramatic fall in *per capita* food production.

The average *per capita* grain available for food per day for the Wello region, for instance drastically dropped from 810 grams in 1981 to a mere 110 grams in 1985, in contrast to the daily bare minimum requirement of 400 grams [Relief and Rehabilitation Commission (RRC) 1985]. As a result of the current drought and famine, the country's dependence on food aid and commercial (food) imports reached spectacular magnitudes. The latter alone jumped from 92.4 million Birr in 1980 to 171.6 million Birr in 1984 National Bank of Ethiopia (NBE). The number of persons receiving aid stood at 7.6 million or 17% of the total population by June 1985. The amount of food assistance distributed to drought and famine victims in one year ending September 1985 reached about 7 million quintals [Provisional Military Administrative Council (PMAC), Ten-Year Perspective Plan (TYPP) 1984/85 - 1993/94]. The rate of growth of *per capita* food production during the 1973-84 period has been estimated to be -0.6 percent annually, compared to the sub-Saharan Africa rate of 1.7% [World Bank 1986a, p. 87].

Domestic economic problems were unfortunately accompanied by a deterioration in the commodity terms of trade in international markets and by a substantial decline in the foreign exchange reserves of the country. The favourable terms of trade of 1977 (resulting from the unusually high unit price of coffee) have never been attained since then. The country's foreign exchange reserve dropped from 377 million Birr¹ in 1978/79 to 136.4 million Birr in 1983/84 [NRDC & CPSC 1984/85, p.66].

The country's capacity to generate the necessary economic surplus has been severely constrained in recent years. The gross domestic savings dropped from 12% of the GDP in 1965 to a mere 2% in 1983. The corresponding ratio for Africa South of the Sahara was 13 and 7%, respectively [World Bank 1985b]. The budget deficit stood at 8% of the GDP in 1983/84, in contrast to 4% in 1978/79 [NBE 1984b, p.54, NRDC & CPSC p.62]. The debt service ratio rose from 8% in 1980 to 15% in 1983 [NBE 1981, NBE 1983].

In 1986, however, the economy saw significant improvements mainly due to better weather conditions and a rise in the price of coffee, Ethiopia's major single export item.

Through the resettlement scheme about 542,203 persons, mainly from the desertified areas, were settled in other regions in 1985 [PMAC, TYPP 1984/85 - 1993/94]. Some 4.6 million farm households were regrouped into new villages.

1 1 US dollars = approximately 2.07 Birr.

Presently, peasant associations and service cooperatives comprised 66 and 64% of the total rural population, respectively. Producers' cooperatives were being established at a slow pace (only 1.4% of the rural population).² The Ten-Year Perspective Plan (1984/85) called for a higher degree of socialization of the agricultural sector as can be seen from Table 1. The plan envisaged that producer cooperatives would account for almost a half of the total agricultural output by the end of the plan period. The perspective plan called for food self-sufficiency and for a food reserve lasting for three months at the end of the plan period.

Table 1. Share of Farming Sectors in the Total Area Cultivated and Total Agricultural Output in 1984/85 and 1993/94 (per cent)

	1984/85		1993/94	
	Area Cultivated	Output Cultivated	Area	Output
State Farms	2.9	3.0	6.8	9.8
Producers' Cooperatives	1.3	1.4	48.8	49.8
Private Peasant Settlements	95.5	95.4	42.8	39.2
	0.3	0.2	1.6	1.2

Source: PMAC, *Ten-Year Perspective Plan 1984/85 - 1993/94*.

The share of agriculture in the total investment during the fiscal year 1985/86 was 19.6%, comparing favourably with 10.7 and 10.8% for industry and transport and communication, respectively [Office of National Committee for Central Planning (ONCCP) 1985/86]. In 1984/85 the sector received 27% of external loans and grants. However, that resource flows into the sector were not commensurate with its contributions (48% of the GDP, 90% of total exports, and 80% of total employment).

The use of modern farm inputs was limited, with for example, chemical fertilizer being used by less than 14% of the total farm population (about 7 kgm/ha) [PMAC, TYPP 1984/85 - 1993/94]. In 1982/83 there were only 24 Ph.D holders, 338 Masters, 687 Bachelors, 399 Diploma holders working in the agricultural sector [PMAC, TYPP 1984/85 - 1993/94]. A mere 22,000 extension agents are thinly distributed through the rural areas. Moreover, existing resources were biased towards state farms which are highly mechanized and are heavy-users of modern farm inputs.

Foodgrains were increasingly subjected to compulsory deliveries by a parastatal, named the Agricultural Marketing Corporation (AMC), which

2 Revolutionary Day Speech (September 12, 1986) by Comrade Mengistu Haile-Mariam.

purchased grains at nationally uniform prices on a quota basis. Controlling about 33 per cent of the total agricultural marketed surplus, the AMC competed with private traders through various administrative means. Manufactured goods are brought to rural people by another parastatal, the Ethiopian Domestic Distribution Corporation (EDDC), and by service cooperatives.

Peasant Associations (PAs) administered land use, acted as the government's arm at the grass roots level, and carried out defense and judicial functions. The PAs were responsible for implementing the provisions of the historic proclamation of March, 1975 which made rural land collective property of the Ethiopian people.

Foreign Aid to Ethiopia: An Overview

External official resources have played an important role in the country's developmental effort since the first loan was secured in 1944. External public capital accounted for about a quarter of the required total investment during the three five-year plans (1957 - 1973) [Imperial Government of Ethiopia (IGE), 1st, 2nd & 3rd Five-Year Plans]. During the period of annual campaigns (1979/80 - 1983/84) foreign loans and grants accounted for 37 per cent of the total investment expenditure of the country [PMAC, TYPP 1984/85 - 1993/94]. The Ten-Year perspective plan anticipated no less than 44.5% of the total investment requirements from external sources. External resource flows during the period 1967-83 amounted to US\$ 1,320.4 million [Codippily 1985, p.23]. However, with a *per capita* net disbursement of official development assistance of US\$ 8.6 in 1984 [World Bank 1986b, p.221], Ethiopia has remained among the lowest recipients of aid in Africa. By 1984 Ethiopia had received 58 per cent of her loans from bilateral sources and the rest (42%) from multilateral sources, of which the World Bank provided 67% [NBE 1984, p.39].

The share of the centrally planned economies in the total external public debt outstanding rose from about 4 per cent during the period 1967-72 to 26 per cent in 1984 [NBE 1984, Codippily 1985]. A noticeable shift towards the socialist countries has been accompanied by a substantial decline in external resource flows from some traditional donors. Thus, the share of the U.S.A. in the total bilateral external resource flows dropped from 35 during the period 1967-72 to a mere 6 per cent in 1984 [Codippily 1985]. On the other hand, with a share of 36.4 per cent of the total grants during the period 1970/71 - 1980/81, the EEC has emerged as a major source of external capital flows to the country.

The bulk of Ethiopia's outstanding debt originates from official sources (92% in 1983) [World Bank 1986b, p.155]. Direct foreign investment, which averaged about US\$ 4.5 million per year during the period 1967-1972 and reached a peak of about US\$ 31 million in 1973, has virtually ground to nil

in recent years [Codippily 1985, pp.14-24, National Bank of Ethiopia (NBE) 1984].

The share of agriculture in the total foreign loan drawings averaged about 10% during the period 1981-84. Infrastructure still attracts the bulk of foreign loans [NBE 1984, p.41].

An increase in the net inflow of public and publicly guaranteed inflows of external capital from US\$ 12 million in 1970 to US\$ 193 million in 1984 has been accompanied by a slight fall in both the average maturity and grace period from 34.8 and 7.5 years during the period 1973/74 to 31 and 6 years respectively in 1984 [Codippily 1985 pp.10-19, World Bank 1986b, pp.210-216]. The debt service as a per cent of export of goods and non-factor services soared from 10.7% in 1981 to 19.3% in 1984 [NBE 1984, p.42]. External resources averaged 46 per cent of the total capital expenditure over the 1972-73 - 1985-86 period (see Table 2).

The net disbursement of Official Development Assistance (ODA) gained momentum in 1984 after a downward slide in 1982 (see Table 3). Although the share of grants in the total net ODA compared favourably with sub-Saharan Africa, the share of technical assistance remained miserably low in a country where absorptive capacity constitutes one of the major constraints to sustained growth.

Table 2 : Financing Capital Expenditure* : External and Domestic Finance (million birr)

Year	Actual External Assistance (1)	Actual External Loan (2)	Total External Finance (3)	Domestic** Finance (4)	Total Capital Expenditure (5)	3 as % of 5
1972/73	23.2	57.7	80.9	72.2	153.1	52.8
1973/74	21.1	62.9	95.0	85.5	180.5	52.6
1974/75	32.1	67.3	99.4	138.2	237.6	41.8
1975/76	35.5	92.9	128.4	154.4	282.6	45.4
1976/77	61.3	94.7	156.0	158.7	324.7	48.0
1977/78	60.4	79.7	140.1	189.3	329.4	42.5
1978/79	41.5	123.3	164.8	204.0	368.8	37.2
1979/80	55.6	123.0	178.6	264.7	443.3	40.3
1980/81	69.3	141.6	210.9	294.2	505.1	41.8
1981/82	97.0	172.6	269.6	412.2	681.8	39.5
1982/83	128.8	335.9	484.7	351.5	836.2	60.0
1983/84	123.0	283.3	406.3	458.1	864.4	47.0
1984/85	185.0	324.0	509.0	510.8	1019.8	49.9
1985/86	187.1	340.0	527.1	615.5	1142.6	46.1

* Capital expenditure by enterprises is not included

** including deficit financing

Source: Office of National Committee for Central Planning (ONCCP)

**Table 3 : Net Disbursement of Official Development Assistance
(millions of US dollars)**

	1978	1979	1980	1981	1982
Ethiopia	139.7	190.6	216.0	249.5	199.7
Sub-Saharan Africa	4728.7	613.7	7144.6	7192.0	7211.4
Grants as % of net ODA 1983-84 AY					
	1983	1984	Total Gr.	Tot. A.	
Ethiopia	343.8	363.1	71.2	20.5	
Sub-Saharan Africa	7122.3	1324.7	68.3	27.4	

Source: World Bank - Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-90, p.85.

Foreign Aid and the Evolution of Rural Development Policies in Ethiopia

The Pre-Revolution Period (1957-1974) and Foreign Aid

Ethiopia was one of the first countries in Africa to formulate a national economic plan. It launched three five-year development plans during the period 1957-1973. The first five-year plan (1957-61) designed by Yugoslavian experts, was kept secret from the public and was never published. The agricultural sector was almost totally neglected during the first and the second plan (1963-1967) in line with the then prevailing development theories and donors' policies, which stressed the instrumental value of the agricultural sector as a means for accelerating the industrialization process.

During the first plan, agriculture was to receive only 7.5 per cent of the total monetary investments in contrast to transport and communication which received 45 per cent [IGE 1st Five-Year Plan]. External public financial resources accounted for about a quarter of the total required monetary investments during the five-year plan period (1957-1973). However, the share of the agricultural sector in the external resources had remained very small. For example, the World Bank, by far the largest single source of development assistance to Ethiopia in recent times, allocated 85 per cent of its total loans to modern roads during the period 1950-1959 and nothing to the agricultural sector [World Bank 1985a]. Those roads facilitated mainly the strengthening of the political and administrative power of the central government and the mobilization of agricultural exports. In a country where modern highways operated much below capacity, feeder roads were largely neglected by donors in the 1950s and early 1960s.

Similarly Sweden, an important donor (providing US\$ 346 million in 34 years, according to the Swedish Embassy in Addis Ababa) released no aid to the agricultural sector up to the second half of the 1960s. Prior to this

period, Swedish aid totally went to largely urban-based education and health facilities [Seleshi Sisay 1982, pp. 147-167].

During the 1950s and the first half of the 1960s no attempt was made to modernize peasant agriculture. The first plan (1957-1961) envisaged that "to solve this question (low productivity of labour in agriculture) there is no need to bring about fundamental changes in present methods of production, nor is it desirable to give up the kind of tools now in use" [IGE 1st Five-Year Plan]. Thus, in 1954, there were only two extension workers operating in the whole of rural Ethiopia [Huffnangel 1961, p. 455]. Even during the 1958-1968 period, Ethiopia had only 100 to 120 agricultural extension agents scattered across the country [Tesfai Teclé 1975, p.2].

By the late 1960s the adverse effects of previous agricultural policies were increasingly felt, as performance was far from satisfactory. Cereal production lagged behind growing urban demand resulting in food imports of 45,000 tonnes in 1960. (Six years earlier Ethiopia had been a net exporter of grain). Moreover, food production could not keep pace with accelerating population growth, as a result of, *inter alia*, the introduction of medical technology:

What does seem clear is that successful malaria and smallpox eradication programmes in the 1950s and 1960s led to a sharp decline in mortality. Natural increase accelerated and reached the present relatively rapid annual rate. This would appear to be an important causal factor in the economic events of the last several decades [Robinson and Yamazaki 1986, pp.327-338].

The "plentiful agricultural raw materials" [IGE 1st & 2nd Five-Year Plan], anticipated in the first plan were not realized, and limitations in rural markets increasingly constrained further expansion of the manufacturing industries. The deficit in the foreign trade balance rose from 23 per cent of the total exports in 1958 to 46 per cent in 1966 [C.S.O. 1982, p.120].

On the theoretical front, the "industry first" argument of 1950s was being challenged as post-independent Africa's aspiration for a rapid industrialization process became increasingly frustrated [Mellor, Johuston and Mellor 1961, Eicher and Witt 1964, Myrdal 1966]. At the same time donors made a significant shift in their policies. For example, the World Bank turned its attention, from infrastructure, to rural development and education around the turn of the last decade. The Ethiopian government was then subjected to pressure from major donors to give priority to rural development. It was noted that:

other assistance agencies other than the Swedish International Development Agency (SIDA) particularly the World Bank (IBRD) and the USA, also advised Ethiopia to give a high priority to the agricultural sector and recommended the package approach,

concentrating on the more promising regions. This idea was also supported by the FAO [Nekby 1971, p.9].

It was under such circumstances that the government reluctantly recognized the importance of addressing the agricultural sector.

Thus, the Third Five-Year Development Plan (1968-1973) markedly departed from previous ones by charting out a relatively well-articulated agricultural development strategy. The example of the Swedish-financed rural development project, Chilalo Agricultural Development Unit (CADU), had contributed to the relative precision and methodological refinement of the third plan [Nekby 1971, p.14]. The third Five-Year Plan "was to a great extent the work of international experts" [Stahl 1973, p.9].

Two main approaches for the development of the agricultural sector were adopted in the third plan. The first one referred to large-scale commercial farms, and the second to small-scale peasant agriculture. Inspired by donors [Stahl 1973, pp.5-9], the third plan envisaged the realization of the relatively quick increases in agricultural exports and the supply of food stuffs for the rapidly expanding urban areas through the promotion of large-scale, mechanized farms. Fiscal policies (including duty free imports of tractors and fuels) were employed in order to attract, in particular, foreign private capital and managerial know-how into the agricultural sector. Large-scale commercial farms made a head-way in the Awash valley, Setit Humera, Arsi and in some other parts of southern Shoa. However, such farms were far from bringing about the expected structural transformation of the agricultural sector [Dessalegn 1985]. By 1975 there were not more than 320,000 hectares of land (about 2.3% of the total cultivated areas) under large-scale commercial farms, which accounted for 7 per cent of the gross value of agricultural production at the end of the 1960s [Dessalegn 1985, pp.12-13]. The mechanization process, however, had negatively affected the equity-oriented goal of the package programmes as discussed below.

The other thread of agricultural development policies in the third plan was the establishment of aid-financed package projects. Projects had already been the dominant form of resource inflows noted by the Commercial Bank of Ethiopia:

Aid has often been given for projects the function of which in the general development strategy of the country was difficult to assess; a training college here, an agricultural cooperative there, a public health center next, etc. Assistance has been fragmentary and projects were considered as things that can be judged in isolation [Commercial Bank of Ethiopia (CBE) 1972].

Even in recent years the government had to deal with at least 51 major agricultural projects which are financed by the four major donors alone - The World Bank, the EEC, Sweden, and Italy [ONCCP]. Donors were

heavily involved in the designing and implementation of rural projects. For example, SIDA's project aid in 1967 was "tightly regulated and aid agreements were extensive, including plans of operation with detailed descriptions of the procedure to be followed at the various project stages" [Seleshi Sisay 1982, p.161].

The Third Five-Year Plan (1968-1973) envisaged that "modernization of peasant subsistence agriculture in all areas of the country simultaneously is hardly feasible" [IGE 3rd Five-Year Plan]. However, it was anticipated that "no time should be lost in making a start in strategically selected areas in which good results can soon be seen" [IGE 3rd Five-Year Plan]. Accordingly, scarce resources would be initially concentrated on selected potentially productive geographical areas. For example, the Chilalo Agricultural Development Unit, which was already initiated well before the launching of the Third Plan, was identified on the basis of favourable natural conditions, relative predominance of owner-operators, farmers' favourable attitude towards changes, and the prospects for disseminating the results of the green revolution technologies to adjoining areas. The package projects were considered as a "long, slow experimental and gradual diffusion process of the transformation of peasant agriculture" [IGE 3rd Five-Year Plan]. The first three integrated (comprehensive) package projects included the Chilalo Agricultural Development Unit (CADU), the Wolamo Agricultural Development Unit (WADU) and the Ada District Development Project (ADDP), which were launched in 1967, 1970 and 1972, respectively.

The objectives of the first three comprehensive package programmes were to:

- raise the real incomes of small farmers,
- elicit participation of small farmers and local government officials,
- control adverse employment effects and, wherever possible, generate new additional employment opportunities,
- narrow prevailing income disparities,
- continuously search for suitable methods for furthering rural development nation wide, and provide data for formulating better projects in the future [Tesfai Teclé 1975, p.4].

The intensive (comprehensive) package programmes consisted of such rural developmental activities as agronomic research, dissemination of research results, provision of modern farm inputs, provision of marketing and credit facilities, and promotion of cooperative societies.

The economic consequences of the major comprehensive package project, CADU, was substantial. CADU was able to raise wheat yields in Chilalo area from an average of 13.3 in 1967 to 20.0 quintals per hectare of high-yielding variety, through agronomic research efforts by 1970. A recent

study [Tenassie Nichola 1985] showed that the Internal Rate of Return (IRR) on research and extension expenditure on wheat in Chilalo area is quite high (40%) and compares favourably with those reported for other developing countries. Wheat has become the dominant crop in Arsi administrative region (where Chilalo is located) since the turn of the last decade. Today Arsi has become one of the few major grain surplus regions and it has the highest *per capita* income in the country. The net foreign exchange savings attributable to CADU (resulting from wheat import substitution) for the year 1971 was estimated to be Birr 5.4 million [Holmberg 1977].

By the turn of the decade, it was found that the intensive Package Programmes were too costly to be duplicated in other parts of the country. At the same time SIDA made a shift from project aid to the country-frame approach [Seleshi 1982, p.161]. Thus in 1971 Minimum Package Projects (MPP), involving only those minimum services considered critical for rural development (mainly fertilizers and credit), were established along all-weather roads in a country where 75% of the farmers live more than half-a-days walk from an all-weather road.

This scheme was thought to be less costly per farmer served than the intensive projects. The MPP used existing organizations for its implementation rather than creating new ones which were considered to be costly. It was planned that ten minimum package projects were to be launched yearly beginning in 1971. In this way the programme was expected to cover all the corners of the country by the end of the decade. This idea of emphasizing the use of chemical fertilizers throughout the country irrespective of locational variations in felt-needs of contrasting areas coincided with the World Bank's approach.

The Impact of Aid during the Pre-Revolution Period

In what follows we now discuss the policy framework and the social consequences of the package projects. Our investigation of the limitations and social effects of the package projects necessarily calls for an examination of donors' policies *vis-à-vis* Ethiopia's agricultural policy, with particular reference to Swedish aid policy.³

The traditional Ethiopian government had always been suspicious of foreigners. Clapham noted that:

3 The Swedish experts first got the idea of an integrated rural development project from Israel, India and Bangladesh, in particular. The success of such a project in Comilla (Bangladesh) relied "primarily upon group organization and action at the local level through the mechanism of cooperatives, which have been integrated into a central system" [Wharton 1969, p.390].

they (foreign experts) have been involved, as technicians or persuaders, in almost all of the modernizing measures which the government has taken, but they have never been able to take the decisions involved, and much of their work and many of their recommendations have no effect whatsoever [Clapham 1969, p.106].

Foreign experts were largely engaged in designing plans or projects which were seldom implemented. They have often been the "unwilling victims of the assumption that a committee or an expert's report is an effective substitute for an action in the field concerned" [Clapham 1969, p.106]. Thus the old regime employed different tactics including delays and simulations to resist the Swedish government's insistence on promulgation of a land reform bill, which was then thought to be the most limiting factor on the agricultural sector's absorptive capacity of foreign aid.

Negotiations between the Ethiopian and the Swedish government started in November 1965. An agreement was reached in March 1966 to conduct an investigation of possible target areas by a team of Swedish experts [Nekby 1971, p.9]. It took a ministerial committee of the Ethiopian government less than sixteen months (from October 1966 to February 1967) to accept the principles involved in the investigation team's recommendations [Nekby 1969, pp.40-43]. A Government agreement was signed on 8th September, 1967 for the period September 1967 to July 1970. By this agreement the Chilalo Agricultural Development Unit (CADU) was created as an independent Unit within the Ministry of Agriculture [Nekby 1969, p.44].

CADU was financed jointly by SIDA and by the Ethiopian government. Operating costs were shared under cash contribution, with SIDA defraying 67% and the Ethiopian government 33% of total costs. Of the total cost amounting to Birr 44,371,400 during the period 8 September 1967 to 7 July 1975, SIDA contributed Birr 28,995,600 and the Ethiopian government Birr 15,375,800. High level manpower was provided by both partners. For example, the heads of the Marketing division and of the Extension and Training Department were expatriates [Holmberg 1972, pp.89-90].

The main goals of CADU during the first agreement period included the following points [Stahl 1973, p.1]:

1. To bring about economic and social development in the project area.
2. To give the local population an increased awareness of and responsibility for the development work.
3. To verify methods of agricultural development.
4. To train staff.

Thus, the officially laid down goals were partly economic (increase in production) and partly social and political (participation in the decision-making process and improvement in the living standards of small farmers), in line with the Swedish government aid policy of making

contribution to "a development of society in the direction towards political democracy and social equality" [Stahl 1973, p.1]. In fact, the official goal of Swedish development assistance was not to strengthen a reactionary social system. The Swedish Parliament laid down in 1962 and 1968 that "it is not in accordance with either the goal or motives of Swedish development assistance, that it should contribute to the conservation of an anti-progressive social structure" [Stahl 1973].

Nevertheless, the social structure of pre-Revolution Ethiopia was far from being progressive. For instance, during the late 1960s, 45-55% of Chilalo project farmers were tenants, and "More than 90% of them were share croppers, of whom 84% paid one-third or more of their production to landowners, 40% of whom were absentees holding an estimated 30% of Chilalo's measured arable land" [Cohen 1975]. The Swedish designers of package projects were already aware of the existing social constraints [Nekby 1971], but they had under-estimated possible adverse effects as Cohen observed:

Their anthropological background studies were limited and late, and they under-estimated the scope of the problem or perhaps did not consider these limitations seriously. In any case they did not initially adjust the strategy to the variable, to think through its implications, rather they relied on external solutions which ultimately were not forthcoming [Cohen 1975].

The initial aid agreement was, of course, signed with the Swedish government on condition that the Ethiopian government would enact a tenancy legislation within two years of the project's (CADU) commencement. In fact, when SIDA was attacked in the Swedish parliamentary debate for not being able to reach the poorest farmers through CADU's activities, "SIDA as a rule fenced off such criticism by referring to the future legislation on land reform" [Stahl 1973, p.49]. But when the first agreement expired in July 1970 no legislation had been enacted. At this time, a six-month extension was signed and later, when the government of Ethiopia resubmitted the agricultural tenancy proclamation (which did not touch the fundamental question of land ownership) to Parliament in late 1970, it was taken as an act of good faith and a second agreement was signed extending the project (CADU) from January 1971 to July 1975. In fact, in spite of the Swedish government's threat to discontinue aid to agriculture, the bill was never enacted. Every possible means of delaying tactics were employed [Stahl 1973, pp.165-166] to postpone a nominal type of land reform, until the most radical form of land reform took place in March 1975.

Similarly delays were also found regarding other supporting measures which were stipulated in the initial agreement. The attempt at determining

the size of government land and distributing it to landless peasants did not materialize. The construction of a road in the project area was also delayed. Finally, CADU officials "realized that they could not combat the existing patronage policy" [Cohen 1975].

Therefore, the envisaged social effects of the package programmes were far from being realized. Although CADU aimed at benefiting small farmers, it unintentionally benefitted large ones, too. The results of CADU's research and extension activities were soon captured by big landowners outside the target population, thus contributing to expansion of large-scale mechanized farms in the Chilalo region and, consequently, to the eviction of some 5000 tenants. Ground-rent exhibited sharp increases as agricultural land became profitable thanks to the green revolution inputs generated in the target area. The high rents discouraged some tenants from effectively utilizing modern farm inputs since they needed to cover the costs, bear the risk of failure, and surrender to the landlord a substantial portion of the incremental income. In addition, land prices increased thus preventing better-off tenants from moving to the status of landownership. Moreover, mechanization reduced available grazing land thus resulting in a relative shortage of oxen in Chilalo area in the early 1970s. Further, the additional incomes of small farmers were partially wiped out through illicit mechanisms employed by corrupt local government officials [Cohen 1975].

Although some attempts were made to draw lessons from the intensive package programmes (that is, restricting credit to small farmers), the situation in the Minimum Package Project areas was not much different from the former. The small farmer's access to credit facilities was constrained by rigid collateral requirements, such as the need to sign a lease agreement with the landowner in the case of tenants, and by problems of repayment [Stahl 1973, Tesfai Teclé 1975]. Constrained by the existing social system, the small farmer could not make use of the new technologies of which he was aware:

The suspicion, with which the minimum package projects are regarded by the big landlords, corresponds to an awakening interest among the tenants. The demonstration fields and the model farmers' fields are making them conscious of the contradiction between the technical possibilities of practicing a high-yielding agriculture and the social situation which at present prevents most of them from utilizing these innovations [Stahl 1973, p.39].

The minimum package projects were, therefore, far from achieving their goal of reaching larger numbers of farmers although some successes were achieved. On the eve of the 1974 Revolution, minimum package projects were limited to 48 fully-fledged project areas and 346 extension areas scattered throughout the country, and covering all administrative regions. In

1973 not more than 25,400 farmers were effectively reached through the extension programme. The amount of fertilizers distributed in 1974 stood at an insignificant level of 78,475 quintals. However, there were indicators showing that noticeable increases in yields have been achieved in the target areas [Tesfai Teclé 1975, pp.49-50].

Therefore, the third plan (1968-1973) had limited impact on the growth of the agricultural GDP. Although some attention was paid to the agricultural sector in this plan, only 13% of the directly productive investment in agriculture was allocated for the small-scale farming [Tesfai Teclé 1975, p.3].

It was envisaged that more attention would be given to the agricultural sector in the proposed fourth five-year plan (1974/75 - 1978/79) under increasing pressure from donor nations and international agencies. The early 1970s was the MacNamara period when the World Bank (and other donors) made a significant shift towards rural development under the banner of an assault on poverty [Pearson 1969, MacNamara 1973, Chenery et al 1974, Martin 1970]. The first and the second consultative meetings in Ethiopia were held in 1971 and 1972, respectively, under the aegis of the World Bank. The basis of the agricultural development strategy in the draft fourth plan was provided by the World Bank. After identifying the major constraints of the sector, the Bank recommended that scarce resources be concentrated on areas of high potential in line with the on-going package programmes. Cereals and pulses were identified as priority crops. Measures to be taken included large-scale use of modern farm inputs, development of rural infrastructure and institutional changes, including the establishment of rural administration and land reform which was mentioned in passing.

A bank staff noted that during this period:

The World Bank's policy dialogue with Ethiopia in the economic field was greater than that of any other international or bilateral agency. Substantial progress had been achieved in establishing a fruitful policy dialogue with a country that had been traditionally reticent towards outsiders [Codippily 1985 p.3, Cohen and Weintraub 1975 pp.1-10].

However, the fate of the fourth plan was sealed by the onset of the 1974 Revolution.

In conclusion, it can be pointed out that, during the pre-Revolution period, donors had influenced national agricultural policy formulation through the design and implementation of specific agricultural projects which had mixed results. For example, SIDA, through CADU, had prompted the government to pay attention to the subsistence sector, made possible the generation of data and information for rural development planning and for gaining insight into the peasant mode of production, and contributed to a noticeable increase in productivity (wheat) in the Arsi region, though certain

social contradictions (such as the eviction of tenants) were inevitable under the given circumstances. Thus, "Swedish aid has influenced and shaped agricultural development policies through the CADU project and later through the Minimum Package Project" [Selechi 1982, p.163].

The Post Revolutionary Period 1974-1985

The package projects continued well through the post-Revolution period, although the implementation and the expansion were constrained, by the dissatisfaction of donors with the socialist policies of the government. In 1975 an agricultural pricing policy that heavily favoured private farmers, was proposed by an appraisal mission of the World Bank, in a grain marketing and storage project, in order to provide incentives to farmers through subsidized sales of fertilizers. It was suggested that the price paid to producers for grain should not be allowed to fall below a level where the average benefit/cost ratio (average revenue/average cost) in the use of fertilizers becomes less than 1.5:1. The fiscal implications of the proposal amounted to a subsidy of 7.5 million Birr per annum. However, the proposal failed to gain government acceptance on the grounds that:

other means than fertilizers should be tried, that fertilizer was costly to the economy, and fertilizer as an imported commodity should be replaced by materials locally available [Holmber 1977].

In addition, Ethiopia's aid climate suffered a major setback following the large-scale nationalization of foreign investments in Ethiopia and subsequent delays in resolving claims for compensation.

Several claimants complained about their problems in obtaining compensation to their governments as well as to the Bank (World Bank). The entire issue caused a great deal of concern among the donor community and strained Bank-government relations to the extent that lending operations were deferred for two years from April 1978 pending progress on compensation [Codippily 1985, p.15].

The World Bank was thus concerned not only with the way its loans and credits are managed by the recipient but also with the complaints of some thirty U.S. firms affected by the nationalization decree. Further fury arose among donors when the department that was responsible for the implementation of the package programmes (Extension Project Implementation Department of the Ministry of Agriculture, EPID) was dissolved in the wake of the Revolution. Dissatisfied by this measure, donors became reluctant to make further commitments for package programmes. In this way, the country lost millions of dollars worth of resource inflows in the form of foregone aid.

By the beginning of the early 1980s, however, the Ethiopian government had increasingly returned to western sources as aid from socialist countries

was insufficient to finance agricultural development [Hough 1980, pp.164-6, Wintenz 1981, Cohen and Nils-Ivar Isaksson 1987, p.35].

As progress on the compensation issue improved, the World Bank renewed its commitment to the minimum package programme [Codippily 1985]. Thus a second phase of the minimum package programme (MPP II) covered the period 1981 to 1984 and was financed by IDA, International Fund for Agricultural Development (IFAD) and by Sweden, although its implementation was delayed due to the lack of bridging finance. External loans and grants accounted for 60% of the total financial expenditure of MPP II [Ministry of Agriculture]. The objectives of the MPP II included dissemination of modern farm inputs, construction of rural infrastructure (such as feeder roads), and institution building (including coordination of the activities of various government organs engaged in rural administration and cooperativization). The project covered 13 administrative regions, 80 *awrajas* (districts) and 440 *woredas* (sub-district), the unit of extension work being 40,000 households. In MPP II, the model farmer was replaced by a group of farmers in line with the government's policy, emphasizing the socialist approach to rural development.

The single major modern input distributed through the minimum package projects was fertilizers. However, the uses of fertilizers, among other things, was constrained by sharp increases in prices in 1981 as can be seen from the following Table 4.

Table 4 : Fertilizer Prices and Use

	1973/74	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Price of fertilizer (DAP) Birr/Quintal	42	55	65	85	116
Use of fertilizer by Peasants* (*000 tons)	10	32	48	43	30

* Private Peasant Sector and Producers' Cooperatives.

Source: Ministry of Agriculture.

From June 1984, MPP II was expected to be replaced by a somewhat different type of agricultural development strategy known as Peasant Agricultural Development Extension Programme (PADEP). PADEP was expected to be mid-way between the intensive and minimum package programmes in terms of financial cost. The objectives of agricultural transformation as stated in the Ten-Year Perspective Plan (1984/85 - 1993/94), included expansion of the production of food, raw materials and exports, creation of employment opportunities in the rural areas, selection and dissemination of location-specific agricultural technologies and, promotion of cooperatives and expansion of socialist relations of production in rural areas [Ministry of Agriculture]. Extension workers of the Ministry of Agriculture would provide modern farm advice at the level of service

cooperatives. New technologies would be developed for different ecological zones.

PADEP differed from earlier rural development programmes in the following ways [Ministry of Agriculture]:

- development of new technology packages for different ecological zones,
- strengthening of coordination between research and extension activities,
- preparation and implementation of annual plans and the corresponding budgets by zonal offices,
- establishing extension work at the grassroots level by taking individual service cooperatives (to be established for every, 1,250 households), as units of extension activities,
- clearly defining the role and responsibilities of service cooperatives in extension activities,
- establishing livestock development projects in selected *awrajas*, and
- strengthening peasant training programmes.

For the first time in the history of the Ethiopian agriculture, the need for considering the peasantry's accumulated experience and local needs in rural development efforts was explicitly mentioned. The zoning of the PADEP, however, simply followed existing administrative boundaries created for political and military considerations, which consisted of highly contrasting climatic, physical, cultural, and agronomic sub-regions. The Peasant Agricultural Development Extension Programmes were studied for their feasibility by donor agencies and high level experts from the Ministry of Agriculture since 1981/82.

Moreover PADEP, the center-piece of the government's present agricultural policy, was expected to be financed largely by donors indicating that the pacing and sequencing of the country's rural development effort is still influenced by the availability and the tempo of flows of external funds. Table 5 illustrates the limited contribution expected of the government (15.6%) and the insignificance of grants (5.3%) in the total financial requirements of selected PADEP zones. In fact, considering the fourteen major aid-financed rural projects, grants account for only 20% of the total [MOA 1987].

It is unlikely that the PADEP programme would be launched on time, given the fact that the provision of project preparation facilities and bridging finance depend upon the progress of policy dialogue between the World Bank (the major and the most influential donor) and the government. The negotiation between the two parties has been tied to the Bank's proposal concerning such policies as pricing and distribution of agricultural products.

In one of the policy documents for example, the Bank sought to assess: "some ways in which Ethiopia's policy framework might be modified within a socialist system so as to improve the efficiency of resource allocation ..."
[World Bank; *Ethiopia Recent Economic Development and Prospects*]

**Table 5 : Financing of Selected PADEP Zones
(millon Birr)**

PADEP	Project life	Sources of funds	Project Cost			Total
			Government	Ext. loans	Ext. grants	
North-west & Western zone	1986-1991	IDA	28.4	229.7	-	258.1
South-eastern zone	1986-1989	SIDA	18.0	-	18.0	36.0
Southern zone	1987-1992	ADB	6.8	39.4	-	46.2
Total	-	-	53.2	269.1	18.0	340.3
Per cent	-	-	15.6	79.1	5.3	100.0

Source: Ministry of Agriculture (1987). *Major Projects Under the Ministry of Agriculture and their Present Status*, Addis Ababa (Amharic).

Although the Bank recognized that the government operated "within a very difficult set of internal and external physical and economic parameters", it pointed out that "Ethiopia's current trade and exchange rate policies have tended to hold growth in agriculture, industry and exports below their potential, and have led to incorrect signals to guide investment into the most productive channels" [World Bank, *Ibid.*].

The Bank, after recommending that "a more flexible approach to macro-economic management" and a policy of "more reliance on market" forces be adopted, underlined the following specific recommendations as far as the agricultural sector is concerned:

- "Restoration of open market for grain within and between all regions by removing inter-regional barriers to and the taxes on the movement of grain (by) private traders"
- "Concurrently, restricting the operations of the Government's Agricultural Marketing Corporation, country-wide and within each region, to its demonstrated capacity in terms of its transport, storage, staff and management resources"
- "Increasing agricultural procurement prices to a level which would provide incentives for the adoption of technical packages, based on the import parity prices of each crop" [World Bank, *Ethiopia Recent Economic Developments and Prospects*].

In addition, the Bank also expressed reservations with the villagization and the resettlement programmes, altogether leading to prolonged negotiations. It was expected that: "If agreement cannot be reached by July 1988, the funds earmarked to support PADEP will revert to the general fund and the project abandoned by the Bank" [Cohen and Nils-Ivar Isaksson 1987, p.39].

The Post-Revolution CADU Programme

In what follows, we briefly review the status of CADU during the post-Revolution period. By 1974/75, Swedish aid had become increasingly tied to the purchase of Swedish goods and services (Table 6), vis-a-vis personnel and finance.

Table 6 : Percentage Distribution of Swedish Aid to Ethiopia by Resource type

Resources	1970/71	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76*	1976/77
Personnel	33	30	26	21	22	20
Commodities	-	-	-	24	7	11
Financial resources (of which credit)	67 (27)	70 (13)	74 (15)	55 (7)	71 -	69 -

* There are inconsistencies in percentages for 1975/76.

Source: Seleshi Sisay 1982, p.163).

Furthermore, due to growing popular pressure and within the bureaucracy, CADU's activities was extended to cover the whole of the Arsi administrative region, and it was renamed the Arsi Rural Development Unit (ARDU). An important element of ARDU (as contrasted with CADU) was the incorporation of the socialization process into rural development efforts, such as: attempts to create:

a conscious and self-reliant cooperative community instead of being limited to only increasing individual economic productivity. Therefore, every attempt will be made to induce collective action for self-reliance in each and every rural community of the project area [ARDU 1976a].

Additionally ARDU, which intended to maximize area coverage and the number of beneficiaries, experimented with integrated rural development and encouraged full utilization of the resource base [ARDU 1976b]. Although ARDU aspired to get quick results at the least cost, its performance in general, were not as expected. Regarding extension services for example, it was observed that:

The emphasis of ARDU's extension programme has increasingly been on cooperative development, and this reduced the amount of time the

extension agent allocated to deal with technical problems. As a result a large number of farmers (interviewed) indicate that they have serious technical problems [Alemenen Dejene 1985, p.169].

However, ARDU has had a relatively well-developed research unit with the capacity to adapt improved seed varieties and develop improved breeds of cows. ARDU also plays an active role in distributing chemical fertilizers and credit facilities.

An important drawback of ARDU is that it is still unable to diversify crop production given the need for land-saving cropping patterns under conditions of a growing population. Wheat, a crop requiring extensive farms, is still the predominant type of crop in Arsi region. Under the PADEP scheme, ARDU is to extend further to the neighbouring Bale administrative region to be renamed Bale-Arsi Rural Development Unit (BARDU), that is the South-Eastern Zone.

A Review of Recent Developments in Policy Dialogue

Shifts in Donors' Policies

Since the Second World War the variety of development strategies recommended by donors and foreign experts can be viewed as:

Characterized by a periodically changing set of recommendations that has been proposed, emphasized for a few years, and then amended or discarded to be replaced by newly formulated approaches [Cohen, Grindle and Walker 1985, p.1211].

SIDA, for example, switched from the provision of urban-based health and nutrition facilities in the 1950s and early 1960s to rural projects in late 1960s, and then to the country-frame approach in early 1970s (e.g. the MPP).

Presently, Western donors, in general, are increasingly moving towards programme aid and policy dialogue. For example, the World Bank, Ethiopia's single major donor agency, after making a diagnosis of Africa's economic malaise in *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (1981), made a significant shift from the policy of satisfying basic needs, which dominated during the MacNamara days, to a re-emphasis on growth of production, an outward looking policy (liberal trade regime), and to policy reforms to correct economic mismanagement. Although it recognizes that it has to share the blame regarding past mistakes in economic management in Africa [World Bank 1984, p.26], the World Bank asserts that: "slow growth has been caused by some basic constraints and also by inappropriate policies" [World Bank 1984, p.24]. "Over the years, the Bank has recognized that it is virtually impossible to have a good project in a bad policy environment" [Michalopoulos 1987, p.7].

Not only the World Bank, but other major creditors of Ethiopia have recently made more or less similar policy shifts. For example, the EEC, which accounted for 36% of the total grants made to Ethiopia over the 1970/71 - 1980/81 period, to a limited extent insists on policy dialogue in spite of pledges made in Lome III (see Articles 2 and 3). The EEC shifted towards programme aid and agriculture in Lome III. The Nordic countries in a policy statement made at a SADCC conference held in Lusaka in February 1984 stressed the importance of incentives in the following manner:

Saying that farmers will produce if given incentives to do so seems to be stating the obvious. Yet this is the area where governments appear to have most conspicuously failed. Farmers are all too often not being given sufficient incentives to increase production for the market. We feel that negligence of the incentive framework is the single most important reason why marketed agricultural production has declined (emphasis original) [Policies in Agriculture and Rural Development: A Nordic View, 1984].

Further, the Nordic countries made it clear that the small farm is the most efficient form of farm organization *vis-à-vis* state farms and collective farms. They noted that: "the experience available to us from Africa makes us skeptical about the efficiency of State farms and collective agriculture in the region" [Policies in Agriculture and Rural Development: A Nordic View, 1984].

The case of SIDA can illustrate the position of the Nordic countries. Although SIDA refrains from imposing conditionalities regarding the general macro-economic policy, it requires at least certain marginal policy adjustments when it comes to the question of considering the performance of a specific project or sector financed by Swedish aid [SIDA 1985].

SIDA did continue to support ARDU until it felt that the government's agricultural policies were hampering further progress in rural development in the Arsi area. SIDA singled out the villagization programme in Arsi and Bale as an unnecessary disruption of small holder productivity in a major grain producing area. Moreover, SIDA expressed concerns regarding the government's grain marketing and pricing policies and the subsidies being provided to collective farms. Therefore, it appears that SIDA will discontinue to support the Arsi-Bale Rural Development Project unless its major concerns are removed. In fact there are indications that SIDA is gradually moving away from the already better-off Arsi region to the drought-stricken and partially desertified Wollo region. Moreover, SIDA, in recent years, is increasingly moving towards policy-neutral programmes such as soil conservation, community forestry and land-use planning [Cohen and Isaksson 1987, SIDA 1985b].

Ethiopia's Agricultural Policy in the 1980s

Since the revolution, the Ethiopian government's socialist-oriented policy framework gradually diverged from the donors' interests. For instance, throughout the eighties the previous government's agricultural policy was based on the acceleration of socialist relations of production in rural areas through large farms gradually replacing small ones:

It will be necessary to change the agriculture of the country into modern and large scale farms, stage by stage, by changing its production organization and technological basis [Programme of the Workers' Party of Ethiopia].

Hence, the strategy required to realize a higher rate of growth of agriculture was believed to be the establishment and development of state farms and producers' cooperatives:

The strategy designed to accelerate the development of agriculture will be based on the expansion of state farms and the strengthening of the task of organizing the scattered peasant farms into producers cooperatives [Programme of the Workers' Party of Ethiopia].

Producers' cooperatives, in particular, will ensure the prevention of capitalism in the rural areas and a rise in the standards of living of the rural people [Programme of the Workers' Party of Ethiopia]. Cooperativization was anticipated to be preceded by a villagization scheme:

In order to progressively transform the lives of members of producers' cooperatives, they will be grouped in villages and be provided with economic, social and technical support so that they may obtain potable water, electricity, health education and other social and economic services [Programme of the Workers' Party of Ethiopia].

Another on-going scheme was the resettlement programme which involved large-scale population transfer from drought-stricken and densely-populated regions:

Measures will be taken to accelerate our social development by correcting the imbalances between population distribution and the exploitation of natural resources. In this connection, attention will be given specially to those of our people who inhabit regions with more conspicuous problems and those that have been repeatedly hit by drought [Programme of the Workers' Party of Ethiopia].

Similarly, the government was to "develop the share of state and public trade enterprises" in the field of marketing and distribution [Programme of the Workers' Party of Ethiopia].

Donors' Responses to Ethiopia's Agricultural Policies and the Later's Reactions

In response to policy shifts after the revolution, some western donor countries and agencies attempted to impose policy reform conditionality on Ethiopia. In an interview the then Head of State warned that:

A matter that deserves special attention is the need for refraining from interference in the internal affairs of the sovereign member states while conducting negotiations and concluding protocol agreements [The Courier No.99].

The evidence this is the resistance of the Ethiopian government to conditionalities imposed by Western donors as shown by the Bank's negotiations concerning the financing of PADEP, the refusal to establish any form of formal aid coordination mechanism (round tables consultative groups), an instrument often employed by the World Bank to influence other donors [see in World Bank 1986a, p.64].

Although the villagization programme has been one of the government schemes most severely criticized by Western donors, Ethiopia's position was unequivocal as can be seen from a statement of the then Head of State:

There are, of course, some deliberate and willful distortions of the motivation behind villagization. Some have gone to the extent of calling it a violation of human rights in which people have been moved into villages against their will. Others have equated villagization with socialism and collectivization, whereas what we are infact doing is simply trying to face up to our desperate daily problems and to come to grips with our underdevelopment and backwardness [The Courier No. 99].

The resettlement scheme has also been disapproved by many Western donors. A French-based non-governmental aid organization, the *Medicins Sans Frontière*, was expelled when it openly alleged (without producing evidence) that thousands of settlers died due to an involuntary and improper administration of the schemes. The USAID has persistently urged the government to stop both the resettlement and the villagization schemes. Some Western countries and aid agencies however, have been giving assistance to the resettlement schemes. The Italian government, signed (9th November 1985) to provide a US\$ 150 million grant to finance a major settlement scheme package in Pawe (Matekel awraja of Gojam administrative region). The Canadian government financed an agricultural research center and provided food and equipment for settlement projects [The Economist: *Quarterly Economic Review No. 1*, 1986]. The West German agency - *Manschen fur Menschen* has been financing a unique type

of settlement scheme in Illubabor and Hararghe administrative regions where more than 100,000 settlers are involved [The Courier No.99, p.37-38].

Similarly the government's position on price incentives, as stated by one of the top government official of the previous regime, Cde. Fassika Sidelil was reinforced unambiguously:

We have never been against free market, or against incentive pricing. Perhaps we have not communicated our views very well to other countries. But you must set the free market in its context. Our markets are imperfect and require government intervention. You would assume that with high prices for products, production will rise to meet demand. But our agricultural sector is inflexible-there are physical factors, natural phenomena, input supply which make it unresponsive [The Courier No.99].

The relationship between the policy positions of the donors and the Ethiopian government in agriculture have thus always been contradictory. For example, when the recipient stresses the importance of large farms, donors stress small farmers. When the recipient takes the socialization of the rural areas as a strategy for achieving sustained agricultural growth, donors recommend a large-scale use of the market mechanism.

There are however noticeable differences among various Western donors' policy as far as aid to Ethiopian agriculture has been concerned. Following Cohen and Issakson [1987], Western donors can be classified into four broad categories: (1) those who give only humanitarian aid (e.g. the U.S.A.), (2) those who give passive support such as supporting the resettlement programme (e.g. Italy), (3) those who tend to adopt the policy-neutral approach such as the provision of aid to soil conservation and to community forestry development which serve the long-run interest of the country (e.g. Sweden), and (4) those who follow "militant conditions" on the basis of policy dialogue (e.g. the World Bank).

In this context it is interesting to note that Western countries, in spite of noticeable policy differences with the Ethiopian government, continued to provide aid in an attempt to thwart Ethiopia's further drift leftwards. For example, OXFAM, in a paper to the British government noted:

If we abandon our responsibility and turn a cold shoulder then such a policy will certainly isolate Ethiopia from the Western World and push her more and more firmly into the Soviet Camp [Gill 1986].

Interestingly, although it is well-known that the socialist countries whole-heartedly support the Government's economic policy in general, it has been reported that a group of Soviet experts recommended, *interalia*, the private sector approach to expanding agricultural productivity, including the

establishment of commercial farms and the liberalization of the marketing system [Cohen and Isaksson 1987, pp.42-46].

Conclusions

This study reviewed aid flows to Ethiopian agriculture by focusing on the question of the impact of donors' policies on the recipient's agricultural policies. The study has shown, *inter alia*, that donors have definitely influenced agricultural policies of the recipient, although there has been strong resistance to avoid fundamental changes in policy. During the pre-revolutionary period, the mechanism of influence included not only project identification but the design of national economic plans as well. During the post-revolution period, however, the national economic plans were designed independently, while donors attempted to influence the national policies through project identification, project-financing mechanisms and through policy dialogue, in particular. There have been fundamental differences in the policies of the socialist-oriented government and those of Western donors, although the nature of responses to the recipients' policies has been mixed. Although Mengistu's government had more or less persistently resisted interferences in national policy formulation, the implementation of the Ten-Year Perspective Plan would have been impossible without substantial aid flows from Western donors.

References

- Alemeneh Dejene (1985): *Small-holder Perception of Rural Development and Emerging Institutions in Arsi Region since the Ethiopian Revolution* (Cambridge: Harvard Institute for International Development. Discussion Paper No.192).
- ARDU (1976a): *A Brief Description of the ARDU Project* (Assela).
- ARDU (1976b): *ARDU Plan for 1978-80* (Assela: ARDU Publication No.1).
- CBE (1972): *Market Report 1972*.
- Chenery, Hetal (1974): *Redistribution with Growth* (London: Oxford University Press)
- Clapham, Christopher (1969): *Haile-Selassie's Government* (Longmans).
- Codippily, Hilarian M.A. (1985): *Ethiopia: International Financial Flows 1967-83*. (World Bank Staff Working Paper No.).
- Cohen John M. (1975): "Effects of Green Revolution Strategies on Tenants and Small-Scale Landowners in the Chilalo Region of Ethiopia", *The Journal of Developing Areas* IX, 3, pp.335-358).
- Cohen, Grindle and Walker (1985): "Foreign Aid Condition Precedent: Political and Bureaucratic Dimensions", *World Development* Vol. 13, No.12).

- Cohen, John M. and Nils-Ivar Isaksson (1987): *Small-holder vs. Agricultural Collectives: Agricultural Strategy Debates in Ethiopia Since the Revolution* (Paper Presented to the Conference on the Problems of the Horn of Africa, Woodrow Wilson Center, Smithsonian Institute, Washington D.C., June)
- Cohen, John M. and Weintraub, Dov. (1975): *Land and Peasants in Imperial Ethiopia: The Social Background of Revolution*, Van Gorcum and Comp. B.V. - Assen, The Netherlands.
- C.S.O. (1982): *Statistical Abstract 1982*.
- Dessalegn Rahmato (1985): *Moral Crusaders and Incipient Capitalists: Mechanized Agriculture and Its Critics in Ethiopia* (Paper prepared for the Third Annual Seminar of the Department of History, Bahir Dar, Ethiopia, April 17-22).
- Eicher, Carl and Witt, Lawrence, eds. (1964): *Agriculture in Economic Development* (New York): McGraw-Hill).
- Gill, Peter (1986): *A Year in Death of Africa: Politics, Bureaucracy, and the Famine* (London)
- Hirschman, Albert O. (1958): *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press)
- Holmberg, Johan (1972): *The Credit Programme of the Chilalo Agricultural Development in Ethiopia* (AID. Spring Review of Small Farmer Credit, Vol. VIII, No. SR 108 USAID)
- Hornberg, John (1977): *Grain Marketing and Land Reform in Ethiopia: An Analysis of the Marketing and Pricing of Foodgrains in 1976 after Land Reform* (Scandinavian Institute of African Studies, Research Report No. 41, Uppsala)
- Hough, Jerry F. (1980): *Soviet Leadership in Transition* (Washington, D.C. Brookings Institut.)
- Huffnangel, H.P. (1961): *Agriculture in Ethiopia* (FAO)
- IGE. *The First Five-Year Plan 1957-1961*.
- IGE. *The Second Five-Year Plan 1963-1967*.
- IGE. *The Third Five-Year Plan 1968-1973*.
- Johnston, Bruce F. and Mellor, John W. (1961): "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review*, LI, pp.566-593.
- Jorgenson, D.W. (1961): "The Development of a Dual Economy". *Economic Journal* 71 (June): 309-34.
- Lewis, W. Arthur (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies* 22 (2): 139-91.
- Little, I.M.D. (1982): *Economic Development: Theory, Policy and International Relations* (New York: Basic Books).
- Martin E. (Chairman) (1970): *Development Assistance: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* O.E.C.D. (Paris)
- McNamara, R. (1973): "Address to the Board of Governors of the World Bank", Nairobi, 24 September.
- Mellor, John.: *Agriculture on the Road to Industrialization* (FPRI, Reprint).
- Michalopoulos, Constantine (1987): "World Bank Lending for Structural Adjustment: A Review of the Bank's Approach and Experience", *Finance and Development*, Vol. 24 No.2, June, pp.7-11.
- Ministry of Agriculture (1987): *Major Projects Under the Ministry of Agriculture and their Present Status* (Addis Ababa, Amharic)
- Ministry of Land Reform, IGE. *Land Tenure Survey*.
- MOA (1987): *Major Projects Under the Ministry of Agriculture and their Present Status* (Amharic).
- Myrdal, Gunnar (1966): "Paths of Development", *New Left Review*, XXXVI, pp.65-74.
- NBE (1981). *Annual Report*
- NBE (1983). *Annual Report*
- NBE (1984a). *Annual Report*
- NBE (1984b).: *Quarterly Bulletin* (New Series) Vol. 10, No.4 December.

- Nekby, Bengt (1971): *CADU: An Ethiopian Experience in Developing Peasant Farming* (Stockholm: Prisma Publishers)
- Nicholis, William H. (1964): "The Place of Agriculture in Economic Development". In *Agriculture in Economic Development*, ed. Eicher and Witt, 11-44 (New York: McGraw-Hill).
- NRDC & CPSC (1984/85): "Six Annual Campaigns. Plan Assessment and Performance 1978/79 - 1983/84", *Development Campaign* (News Bulletin Vol.4, No.19, Amharic), p.3.
- ONCCP (1986). *1985/86 Plan Vol.1: General*.
- Pearson, L.B. (Chairman) (1969): *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, (Praeger New York).
- PMAC. *Ten-Year Perspective Plan 1984/85 - 1993/94*.
- Policies in Agriculture and Rural Development: A Nordic View (1984)*. (Nordic Position Paper Presented to the SADCC Conference at Lusaka, 1-3, February. Denmark, Finland, Norway and Sweden).
- Prebish, Raul (1959): "Commercial Policy in Underdeveloped Countries". *American Economic Review* 64 (May): 251-73.
- Programme of the Workers Party of Ethiopia (1984)*: (Endorsed by the Founding Congress of the Workers' Party of Ethiopia)
- Ranis, Gustav, and John C.H. Fei (1961): "A Theory of Economic Development" *American Economic Review* 51 (4): 533-65.
- Ranis, Gustav, and John C.H. Fei (1964): *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy* (Homewood III: Richard D. Irwin).
- Robinson and Yamazaki (1986): "Agriculture, Population, and Economic Planning in Ethiopia, 1953-1980" *Journal of Developing Areas*, 20 April, pp. 327-338.
- RRC: (1985): *Food Situation in Ethiopia 1981-1985, Trend Analysis Report* (Early Warning System, October).
- Seleshi Sisay (1982): "Swedish Development Aid Policy: A Discussion with Reference to Ethiopia" *Public Administration and Development* Vol. 2, 147-167.
- SIDA (1985a). *Review of Arsi Rural Development Unit*.
- SIDA (1985b): *Proposal for SIDA Support to Rural Development in Arsi and Bale 1986/87 - 1988/89* (Stockholm).
- Stahl, Michael (1973): *Contradictions in Agricultural Development: A Study of Three Minimum Package Projects in Southern Ethiopia* (Scandinavian Institute of African Studies, Research Report No. 14, Uppsala).
- Stahl, Michael (1974): *Ethiopia: Political Contradictions in Agricultural Development* (Uppsala).
- Tenassie Nichola (1985): *Social Returns from Research and Extension Costs on Wheat and Barley in Arsi Region of Ethiopia* (M.Sc. Thesis, School of Graduate Studies, Addis Ababa University).
- Tesfai Teclé (1975): *The Evolution of Rural Development Strategies in Ethiopia: Implications for Employment and Income Distribution* (African Rural Employment Research Network. African Rural Employment Paper No. 12).
- The Courier* No. 99, September-October 1986.
- The Economist: *Quarterly Economic Review of Uganda, Ethiopia, Somalia, Djibouti*, No. 1, 1986.
- Todaro, Michael P. (1981): *Economic Development in the Third World*, 2nd ed. (London: 1981).
- Wharton, Clifton (1969): *Subsistence Agriculture and Economic Development* (Chicago: Aldine Publishing Company).
- Winternitz, Helen (1981): "Ethiopia Turns Tentatively to West Out of Need for Development", *Sun* (August 31).

Developmental Aid and Agricultural Development Policies in Ethiopia 1957 - 1987

- World Bank: *Ethiopia: Recent Economic Developments and Prospects for Recovery and Growth*: Report No. 5929 - ET.
- World Bank (1981): *Accelerating Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*.
- World Bank (1983): *Review of Farmer's Incentives and Agricultural Marketing and Distribution Efficiency* (17 March, Joint Govt. of Ethiopia/World Bank Mission).
- World Bank (1984): *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A Joint Programme of Action*.
- World Bank (1985a): *Ethiopia and the World Bank* (Information and Public Affairs Department, Washington D.C.).
- World Bank (1985b). *World Development Report 1985*.
- World Bank (1986a): *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1980-90*.
- World Bank (1986b). *World Development Report 1986*.

* Department of Economics, Addis Ababa University, Addis Ababa

Books Received

- Agnes Kiss and Frans Meerman, *Integrated Pest Management and African Agriculture*. World Bank Technical Paper 142 - 1991.
- Alan A. Tait, *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*. IMF Occasional Paper No. 88 - 1991.
- ARENA Bulletin. *Asian Exchange*. Vol. 7, Nos. 1/2. September 1990.
- Babatunde, Emmanuel D.: "A Critical Study of Bini and Yoruba Value Systems of Nigeria" *In Change : Culture, Religion, and Self*. The Edwin Mellen Press. 1992.
- Bahru Zewde, *A History of Modern Ethiopia 1855-1974. A Publication of Eastern African Studies*, London, Addis Ababa University Press and Ohio University Press, James Currey, 1991.
- Barbara Herz et al. (ed), *Letting Girls Learn*. World Bank Discussion Paper, 1991.
- Beinart, William, Bundy, Colin, *Hidden Struggles in Rural South Africa: Politics and Popular Movements in the Transkei & Eastern Cape 1890-1930*. London; University of California Press: Berkeley; Ravan Press: Johannesburg. James Currey, 1987.
- Bruce Berman, John Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa: Book One: State and Class, Book Two: Violence and Ethnicity*. Eastern African Studies, 1991.
- Bundy, Colin: *The Rise and Fall of South African Peasantry*. 2nd ed. Cape Town, David Philip: James Currey: London, 1988.
- Carol B. Thompson, *Harvests under Fire: Regional Cooperation for Food Security in Southern Africa*. London, Zed Books, 1991.
- Défis au Sud : Rapport de la Commission du Sud. Economica, 1990.
- F. James Levinson, *Addressing Malnutrition in Africa*. SDA Working Paper Series No. 13, Washington, D.C., World Bank 1991.
- Faris, D.G, Rupela, O.P.: *Enhancing Grain Legumes Research in Asia*. Summary Proceedings of the Asia Grain Legumes New York Coordinators' Meeting. ICRISAT. 1990.
- Fisheries and Aquaculture Research Capabilities and Needs in Africa. Studies of Kenya, Malawi, Mozambique, Zimbabwe, Mauritania,

- Morocco and Senegal. A World Bank Technical Paper number 149, Fisheries Series.
- Gnaegy, Suzanne, Anderson, Jock R. et al. *Agricultural Technology In Sub-Saharan Africa : A Workshop on Research Issues.*(World Bank Discussion Papers No. 126) Washington, D.C., World Bank, 1991.
- Gomez, I.M et al., *Utilization of Sorghum and Millets.* ICRISAT. 1992.
- Gulhati, Ravi: *Impasse in Zambia: The Economics and Politics Reform.* (EDI Development Policy Case Series. Analytical Case Studies No. 2). Washington, D.C., World Bank, 1989.
- Gulhati, Ravi: *Malawi : Promising Reforms, Bad Luck.* (EDI Development Policy Case Series. Analytical Case Studies No. 3). Washington, D.C. World Bank, 1989.
- Hamalengwa, Munyonzwe: *Class Struggles in Zambia 1889-1989 & The Fall of Kenneth Kaunda 1990-1991.* University Press of America, 1992.
- Hamalengwa, Munyonzwe: *Thoughts Are Free : Prison Experience and Reflections on Law and Politics in General.* Toronto, Africa in Canada Press, 1991.
- Hans Gustafsson et al., *South African Minerals: An Analysis of Western Dependence,* Discussion Paper 3. Scandinavian Institute of African Studies - 1990.
- Harris, K.M, nwanze,K.F.: *Busseola Fusca (Fuller), The African Maize Stalk Borer: A Handbook of Information.* (Information bulletin No. 33). ICRISAT, 1992.
- Hasen, Holger Bernt, Twaddle, Michael: *Changing Uganda: The Dilemmas of Structural Ajustement and Revolutionary Change.* London, Kampala, Fountain Press, Athens, Ohio University Press, Kenya, Heinemann, James Currey: 1991.
- IMF International Financial Statistics, Vol XLV, No. 1, The Statistics Division of the International Monetary Fund, 1992.
- Ishan Kapur et al., (ed), *Ghana: Adjustment and Growth 1983-1991.* IMF Occasional Paper 86 - 1991.
- Ishrat Husain, John Underwood (ed.). *African External Finance 1990s.* A World Bank Symposium - 1991
- Jacob A. Frenkel et al., (ed), *Characteristics of a Successful Exchange Rate System.* IMF Occasional Paper 82, 1991.

- Jaeger, William K.: *The Effects of Economic Policies on African Agriculture*. (World Bank Discussion Papers; No. 147) Washington, D.C., World Bank, 1992.
- John Riverson et al., (ed). *Rural Roads in Sub-Saharan Africa Lessons from World Bank Experience*. A World Bank Paper Number 141 - 1991.
- Ke-Young Chu & Richard Hemming, *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- Lightfoot-Klein, Hanny, *A woman's Odyssey into Africa: Tracks across a Life*. New York. Harrington Park Press, 1992
- M.B.K Darkoh, *African River Basins and Dryland Crises*, OSSREA and REPEIS, 1992.
- Martin Doornbos et al., *Beyond Conflict in the Horn*. The Hague in association with James Currey, London, Institute of Social Studies, 1992.
- Michael M. Cernea, *Putting People First, 2nd Edition*. London, Oxford University Press, 1991.
- Milliano de, W.A.J et al., *Diseases: A second World Review*. ICRISAT, 1992.
- Mills, Cadman Atta, *Structural Adjustment in Sub-Saharan*. (An EDI Policy Seminar Report. N 18). Washington, D.C. Economics Development Institute of the World Bank: 1989.
- Mohsin S. Khan et al, *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- Noerine Kaleeba, *We Miss You All: AIDS in the Family*. The Women and AIDS Support Network, Zimbabwe and Swedish International Development Authority (SIDA), Sweden - 1991.
- Percy S. Mistry, *African Debt Revisited: Procrastination or Progress?* The Hague, FONDAD - 1991.
- Peter Gibbon et al., *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: The Politics of Economic Reform in Africa. Seminar Proceedings No. 26*. The Scandinavian Institute of African Studies, Sweden, Uppsala, 1992.
- Pfeffermann, Guy P. Madarassy, Andrea, *Trends in Private Investment in Thirty Developing Countries* (International Finance Corporation Discussion Paper No. 6). World Bank and International Finance Corporation. 1989.

- Philip Terdoo Ahire, *Imperial Policing: The Emergence and Role of the Police in Colonial Nigeria 1860-1960*. Philadelphia, Open University Press - Milton Keynes, 1991.
- Philippe Callier, *Financial Systems and Development in Africa in EDI Seminars Series*, Economic Development Institute (EDI) of the World Bank, 1991.
- Pierre van den Boogaerde, *Financial Assistance From Arab Countries*. IMF Occasional Paper 87, 1991.
- Revue de l'ISDR éditée par le Centre d'Etudes et de recherches pour la promotion rurale (CERPRU). AMUKA No. 33/34, Mars 90, Mars 91.
- Richard G. Feachem and Dean T. Jamison, *Disease and Mortality in Sub-Saharan Africa*. London, Oxford University Press, 1991.
- Riversons, John et al., *Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Lessons from World Bank Experience*. (World Bank Technicals Papers No. 141). Washington, D.C., World Bank, 1991.
- Russell, Sharon Stanton, Teitelbaum, Michael S.: *International Migration and International Trade*. (World Bank Discussion Papers; No. 160). Washington, D.C., World Bank: 1992.
- S.K.B. Asante, *African Development: Adebayo Adedeji's Alternatives Strategies*. London, Hans Zell, 1991.
- Slim, S.L, Tuwafe, S Mcgaw, E.M: *Pigeonpea in Eastern and Southern Africa* (Summary Proceeding of the Launching Meeting for the African Development Bank/ICRISAT Collaborative Pigeonpea Project for Eastern and southern Africa), 1992.
- Soil Water Balance in the Sudano-Sahelian Zone = Bilan Hydrique en Zone Soudano-Sahélienne.(Comptes rendus d'un Atelier international sur le bilan hydrique en zone Sudano-Sahélienne). ICRISAT. 1991.
- UNDP, World Bank *African Economic and Financial Data*. Washington, D.C., UNDP, World Bank, New York, 1992.
- UNDP, World Bank, *African Development Indicators*. New York, Washington, D.C., UNDP, World Bank, 1992.
- UNESCO: L'enseignement supérieur en Afrique: tendances et enjeux pour le XXI^e siècle. Dakar, UNESCO, 1992.
- V. Sundararajan & Thomas J.T. Balino, *Banking Crises: Cases and Issues*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.

- Walker, Cheryl: *Women and Gender in Southern Africa to 1945*. David Philip: Cape Town, James Currey: London. 1990.
- Wanda Tseng and Robert Corker (ed), *Financial Liberalization, Money Demand and Monetary Policy in Asian Countries*. IMF Occasional Paper 84, 1991.
- Wen-Shing Tseng, MD-Jung Hsu, *Culture and Family: Problems and Therapy*, Haworth Press, 1991.
- William F. Steel and Leila M. Webster, *Small Enterprises under Adjustment in Ghana*. World Bank Technical Paper Number 138, 1991.
- Workshop on the Promotion of Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa, Florence, 26-28 February 1992 - organized by European University Institute and the Global Coalition for Africa - sponsored by the Commission of EC.
- World Bank, *The Conable Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Barber B. Conable, 1986-91*. Washington, D.C., World Bank, 1991.
- World Development Report, Vol. 91: A Publication Summary, The Challenge of Development, Sociological Variables in Rural Development - 1991.

Notes to Contributors

Manuscripts should be double-spaced with notes, references, tables and charts on separate pages. Camera-ready copies of maps, tables, charts, graphs and other illustrations will be welcome. An abstract of 150 to 200 words stating the main research problem, major findings and conclusions should be sent with the articles for translation into English or French.

Authors should indicate their full name, address, their academic status and their current institutional affiliation. This should appear on a separate covering page since manuscripts will be sent out anonymously to outside readers. Manuscripts will not be returned to the authors.

Articles submitted to *Africa Development* should be original contribution and should not be under consideration by another publication at the same time: if an article is under consideration by another publication the author should inform the editor at the time of submission.

Authors are entitled, free of charge, to two copies of the issue in which their article appears and 20 off-prints of their article.

Avis aux Auteurs

Les manuscrits doivent être tapés en double interligne avec les notes, références, tableaux et graphiques sur des feuilles séparées. Nous souhaiterions recevoir les prêt-à-photographier des cartes, tableaux, graphiques et autres illustrations. Un résumé de 150 à 200 mots indiquant le problème fondamental de recherche ainsi que les principaux résultats et conclusions doit accompagner les articles pour des fins de traduction en anglais ou en français.

Les auteurs doivent indiquer leur nom au complet, leur adresse, leur situation académique ainsi que leur rattachement institutionnel actuel. Ces informations doivent figurer sur une feuille à part puisque les articles seront envoyés aux arbitres à l'extérieur dans l'anonymat. Les manuscrits ne seront pas retournés aux auteurs.

Les articles soumis à *Afrique et Développement* doivent être des originaux et ne doivent pas être soumis à d'autres périodiques au même moment. Si un article était déjà soumis à un autre périodique, l'auteur devra en informer le Rédacteur en Chef au moment de sa soumission.

Les auteurs reçoivent gratuitement deux exemplaires du numéro dans lequel leur article est publié ainsi que 20 tirés-à-part de leur article.

Contents / Sommaire

Naceur Bourenane

Introduction

E. E. Ekong

The Role of the World Bank in Nigerian Agricultural Policy

Driss Khrouz

Effets de l'aide internationale sur l'agriculture africaine:
le cas du Maroc

Machioudi Dissou

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

Mamadou Dansokho

Les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur
l'agriculture africaine: L'exemple du Sénégal

Dejene Aredo

Developmental Aid and Agricultural Development Policies
in Ethiopia 1957-1987

Books Received

ISSN 0850 3907

