



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Place de la France dans les politiques agricoles en Afrique

Rapport n° 19105

établi par

Laurent BONNEAU

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

François LE GALL

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

Juin 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	8
1. PREMIERE PARTIE : LA COOPERATION FRANÇAISE ET LES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE 1960 A NOS JOURS.....	11
1.1. 1960-1980 : Un leadership de la France en Afrique francophone	11
1.1.1. Des administrateurs coloniaux aux coopérateurs.....	11
1.1.2. La coopération agricole française en Afrique inspirée des modèles français et européen.....	12
1.1.3. Une coopération agricole au service des rentes et des pouvoirs en place	13
1.1.4. Des instituts de recherche impliqués et plus à l'écoute des besoins	13
1.2. 1981-1993 : Un recul de la France lié à la chute des cours mondiaux et à la montée des institutions internationales.....	15
1.2.1. Après la pluie et les investissements, la sécheresse et les ajustements	15
1.2.2. Un modèle libéral et un rôle renforcé des organisations multilatérales	15
1.2.3. L'aide agricole impactée par l'appui aux secteurs sociaux.....	16
1.2.4. La résistance de l'aide française dans le secteur rural.....	17
1.2.5. Les prémices de l'alignement de l'aide française dans le secteur rural.....	18
1.2.6. La coopération agricole française en panne de stratégie alternative.....	19
1.2.7. Des dispositifs de formation peu adaptés aux besoins	20
1.2.8. La difficulté des bailleurs à définir leurs priorités.....	20
1.3. 1994-2008 : Des réformes essentielles pour les politiques agricoles et les dispositifs de coopération.....	21
1.3.1. Le temps des « budgétaires » et des « managers »	21
1.3.2. La multiplication des thématiques et la montée en puissance des agences.....	21
1.3.3. La résistance des Etats africains pour redonner une place au secteur rural.....	21
1.3.4. ...mais malgré les opportunités de croissance, le secteur rural n'intéresse plus les bailleurs de fonds	22
1.3.5. La France a dévalué le franc CFA, lâché le secteur agricole et revu sa copie de l'aide publique au développement	23
1.3.6. Vers une réforme attendue : « l'aide au développement au service de la diplomatie et la solidarité au service de l'influence »	23
1.3.7. Deux fois plus de pays bénéficiaires de l'AFD et un secteur agricole désavantagé par la réforme.....	24
1.3.8. Fragmentation de la coopération française et perte de sa connaissance de terrain.....	24
1.4. 2009-2020 : L'alignement de la coopération agricole française sur le régime international	25
1.4.1. La nouvelle mobilisation des dirigeants africains et des bailleurs de fonds	25
1.4.2. La « fatigue » de l'aide, la multiplicité des contraintes et des priorités et l'arrivée de nouveaux financeurs	26
1.4.3. L'agriculture et la sécurité alimentaire au service d'autres priorités	26
1.4.4. Tentative d'infléchissement de la France dans le multilatéralisme	27

1.4.5. Une stratégie agricole redéfinie au cœur des priorités multisectorielles.....	28
2. DEUXIEME PARTIE : AUJOURD'HUI, MANQUE DE LISIBILITE ET MARGINALISATION DU MAA AU SEIN DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT.....	33
2.1. Le rôle actuel de la France dans les politiques agricoles en Afrique est difficile à apprécier	33
2.1.1. Les politiques agricoles en Afrique : de quoi s'agit-il ?	33
2.1.2. De multiples acteurs français aux regards divergents et parfois loin des réalités... ..	35
2.2. L'intervention française en faveur des politiques agricoles en Afrique : fragmentation des acteurs, manque de coordination, de cohérence et de pilotage	36
2.2.1. Un nombre croissant d'acteurs, d'enceintes et d'initiatives	36
2.2.2. Un manque de cohésion des acteurs et des actions.....	37
2.2.3. La coopération française : opportunisme et concurrence.....	40
2.3. L'absence de pilotage de la coopération agricole française en Afrique.....	41
2.3.1. Des obstacles en matière de coordination, de cohérence et de synergies.....	41
2.3.2. Quelques actions du MAA spécifiques et de qualité mais isolées	44
2.4. La financiarisation de l'aide, la baisse des moyens, la perte de crédibilité et les injonctions contradictoires	46
2.4.1. La financiarisation de l'aide au développement	46
2.4.2. Le morcellement de l'action et le désintérêt progressif de la France pour les politiques agricoles et alimentaires en Afrique	47
2.4.3. Des injonctions et des modalités d'action contradictoires	48
3. TROISIEME PARTIE : SEPT RECOMMANDATIONS POUR QUE LE MAA RETROUVE UNE CAPACITE D'INFLUENCE SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES EN AFRIQUE	53
3.1. Le MAA devrait renouveler son positionnement au sein de l'ensemble des acteurs français.....	53
3.1.1. Des enjeux stratégiques pour la relation entre la France et l'Afrique	53
3.1.2. Une nouvelle ambition appuyée sur une forte impulsion politique.....	54
3.1.3. Le rôle renouvelé du MAA	54
3.2. Au plan opérationnel, le MAA devrait se réformer.....	55
3.2.1. Mieux orienter et coordonner les actions en faveur de l'agriculture et de l'alimentation africaine au sein du MAA.....	55
3.2.2. Gérer les divers outils en fonction de la nouvelle stratégie	56
CONCLUSION.....	58
ANNEXES	59
Annexe 1 : Lettre de mission	60
Annexe 2 : Note de cadrage.....	63
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	71
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	75
Annexe 5 : Liste des textes de références les plus récents	77
Annexe 6 : Bibliographie.....	78
Annexe 7 : Frise historique 1960-2000 (Tableaux 2-5)	83
Annexe 8 : Cinq exemples de modèles d'influence opérationnelle	90
Annexe 9 : Quelques exemples d'actions de coopération de la DGER en Afrique.....	93
Annexe 10 : La coopération sanitaire et phytosanitaire de la DGAL en Afrique.....	99
Annexe 11 : Liste sélective des évaluations publiées MAE-MINCOOP 1898-2020	102

RESUME

L'histoire de la coopération agricole française en Afrique est riche et dense. Après les premières indépendances, la coopération agricole française avec l'Afrique a été portée par un dispositif fort et une doctrine inspirée de la colonisation avant de s'aligner progressivement sur l'aide internationale. Elle a été revisitée à l'occasion des ajustements structurels des années 80, perdant ainsi sa spécificité. Elle a obtenu des succès dont certains ont été utilisés et promus par la communauté internationale mais n'a pas suffisamment su défendre auprès des partenaires africains l'originalité de sa position et de son approche.

Le rôle de la France dans les politiques agricoles en Afrique s'est affaibli ces vingt dernières années marginalisant aujourd'hui le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) au sein du dispositif français d'aide au développement. Au cours de la dernière décennie, la coopération agricole française s'est rapprochée de la coopération européenne mais s'est marginalisée progressivement, au plan des idées et des financements, notamment en raison de facilités de financement d'autres partenaires multilatéraux ou bilatéraux. La coopération internationale est devenue très concurrentielle et financiarisée. Les approches macro-économiques ou environnementales y ont été davantage privilégiées que les approches sectorielles.

Alors que les « destins français et africains sont liés », la France n'a pas suffisamment pris la mesure des enjeux agricoles et alimentaires du développement du continent africain. Ceux-ci se trouvent aujourd'hui dépourvus d'ambition collective et dispersés entre des objectifs divers et une multitude d'acteurs, publics et privés, sans réelle vision, sans pilotage avéré et sans coordination lisible pour contribuer à relever les nombreux défis du continent.

Comme évoqué au plus haut niveau de l'Etat français, la question agricole et alimentaire doit être au cœur de la relation entre la France et l'Afrique. Elle est essentielle et stratégique pour deux raisons : le défi alimentaire lié à sa croissance démographique et aux enjeux de l'emploi des jeunes en Afrique mais également la question des interdépendances alimentaires relancées par la pandémie Covid-19.

Pour jouer un rôle dans les politiques agricoles et les agricultures africaines, le MAA devra donc porter une nouvelle ambition appuyée sur une forte impulsion politique. Il devra trouver sa place au sein de l'ensemble des acteurs français afin de replacer « l'agriculture et l'alimentation » au centre de notre coopération internationale en Afrique. Contribuer à un développement durable de l'Afrique, c'est remettre notre dispositif d'appui à l'agriculture et à l'alimentation en cohérence, en assurer le pilotage et reconnecter nos filières économiques agricoles avec l'ensemble de l'écosystème, souvent très isolé (recherche et enseignement) en redynamisant notre expertise technique et stratégique (MEAE, MAA) et en relançant l'AFD sur les questions cruciales qui hypothèquent la réussite des secteurs agricole et alimentaire en Afrique.

En conséquence, la mission formule sept recommandations. Il s'agit, tout d'abord, de redonner une vision et une stratégie commune de la France sur les questions de développement agricole et d'alimentation en réconciliant davantage les questions commerciales et l'aide au développement et en articulant mieux l'action des différentes directions centrales avec les principaux acteurs français de la coopération internationale comme l'AFD ou le CIRAD. Le MAA est attendu sur sa capacité à composer une équipe « France agricole et alimentaire » pour construire les nouvelles interdépendances agricoles et alimentaires entre la France et l'Afrique.

Pour cela, au niveau opérationnel, il est proposé de mettre en place une « mission Afrique » au sein du MAA qui assurerait, en complément des travaux des différentes directions centrales, l'animation de l'équipe « France agricole et alimentaire », la coordination des actions « Afrique » des différentes

directions centrales et le travail avec l'ensemble des autres partenaires publics et privés français en envisageant une meilleure coordination entre les ressources humaines et les fonds dédiés du MAA et des ministères concernés.

Cette « mission Afrique » pourrait porter une « Initiative emploi-souveraineté alimentaire » pour la contribution du secteur privé au développement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Afrique en vue de reconnecter les filières économiques agricoles et agro-alimentaires françaises à l'ensemble de l'écosystème (recherche et enseignement).

Mais l'ensemble de ces nouvelles tâches impose, en préalable et en complément de l'action ministérielle, une approche interministérielle à l'initiative du MAA « aiguillon de l'interministériel » dans le champ de la coopération agricole et alimentaire.

Mots clés : Politiques publiques, influence, agriculture, alimentation, sécurité alimentaire, Afrique

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Portée par une impulsion politique forte, afficher dans l'action du MAA en Afrique une vision de long terme et des objectifs clairs, en particulier en faveur de l'emploi et de la souveraineté alimentaire.
- R2.** Présenter un document stratégique d'appui au secteur agricole et alimentaire en Afrique pour la période 2022-2026, sur la base des orientations définies dans la recommandation n°1, qui constituerait le volet agricole et alimentaire d'une stratégie commune portée par le MAA et le MEAE et partagée par les autres ministères concernés (Santé, MTES, MEF).
- R3.** Formaliser un rapprochement avec l'AFD pour le financement des actions engagées sur la base des orientations définies dans la recommandation n°1 et formalisées dans le document stratégique d'appui à l'agriculture africaine (recommandation n°2) et favoriser les collaborations avec les Banques de développement et l'Union européenne.
- R4.** Mettre en place une « mission Afrique » au sein du MAA pour réunir et animer une « équipe France agricole et alimentaire » et renforcer les actions Afrique de toutes les directions d'administration centrale du ministère en travaillant avec l'ensemble des autres partenaires institutionnels français.
- R5.** Porter une « Initiative Emploi Souveraineté Alimentaire » en facilitant la contribution du secteur privé au développement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Afrique et en reconnectant les filières économiques agricoles et agro-alimentaires françaises à l'ensemble de l'écosystème (recherche et enseignement).
- R6.** Revoir rapidement l'ensemble des agents du MAA mis à disposition pour les déployer en fonction des cibles prioritaires, c'est-à-dire en Afrique ou en lien avec l'Afrique, et envisager une meilleure coordination entre les ressources humaines et les fonds dédiés du MAA et des ministères concernés. Sur cette base, il pourra renforcer son dispositif, redéfinir la répartition et les missions de ses conseillers en Afrique pour les mettre au cœur de l'animation et de l'efficacité de l'équipe France dans les pays.
- R7.** Envisager, en interministériel, de conduire une évaluation globale et décennale (2010-2020) de la coopération française (publique, privée et associative) dans les secteurs alimentaire et agricole en Afrique.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 18 novembre 2019¹, le ministre en charge de l'agriculture a demandé au CGAAER de conduire une mission de conseil sur le thème : « Quelle place de la France dans les politiques agricoles de l'Afrique ? ». Par lettre du 9 décembre 2019, ont été désignés pour cette « mission de conseil » : Laurent Bonneau, Inspecteur général de santé publique vétérinaire, François Le Gall, Inspecteur général de santé publique vétérinaire et Hervé Lejeune, Inspecteur général de l'agriculture. Une note de cadrage² de la mission a été adressée le 26 mars 2020 à la Directrice de cabinet qui l'a validée.

Cependant, en raison de la crise de la Covid-19 et de l'impossibilité de se déplacer dans les pays, il n'a pas été possible comme le stipulait la lettre de mission et le prévoyait la note de cadrage, de rédiger une cartographie des interventions des partenaires au développement agricole dans certains pays et leurs organisations économiques sous régionales correspondantes. A cette difficulté s'est ajoutée le caractère « mono-ministériel » de la mission qui a conduit à concentrer les travaux sur la place du MAA dans les politiques agricoles africaines. Ainsi, la mission s'est focalisée sur les principaux éléments qui ont conduit à la perte de visibilité et de lisibilité de la France et du MAA en Afrique.

En raison du champ sémantique extrêmement vaste emprunté par les termes de la lettre de mission, la note de cadrage a précisé les termes employés :

- **Sur la place de la France**, la mission a cantonné cette notion très vaste à deux aspects principaux : sa contribution directe aux politiques agricoles en Afrique mais également l'influence de celle-ci, c'est-à-dire l'action qu'un pays exerce sur la politique, l'économie, la culture, le mode de vie d'un autre pays. Il s'est agi, par ailleurs, de prendre la France au sens large en tant qu'Etat, en référence à son action diplomatique, mais également l'ensemble des acteurs français, avant de concentrer les travaux plus spécifiquement sur le MAA, seul commanditaire de cette mission.

- **Sur les politiques agricoles**, la mission a souhaité retenir une approche large incluant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles en Afrique mais également une définition large de l'agriculture incluant l'agriculture, la forêt, la pêche, l'alimentation et le développement rural, qu'elle a volontairement appelée tout au long du rapport « secteur agricole et alimentaire ». Les politiques publiques ont été regardées au plan global plutôt que par le biais des principaux domaines structurants (prix agricoles, aides aux exploitations, foncier, irrigation, filière, crédit agricole, risques agricoles, formation professionnelle, conseil, enseignement et recherche, investissement privé, Indication géographique et sécurité sanitaire...).

- **Sur l'Afrique**, la mission n'a finalement pas concentré ses travaux sur quelques pays et communautés économiques régionales comme elle l'avait envisagé. Compte tenu de son impossibilité à se déplacer à cause de la Covid-19, de changer de focale et d'analyser plus finement certaines zones géographiques, elle a considéré l'Afrique dans son ensemble, pourtant consciente de sa diversité avec les 54 pays qui la composent.

Pour apprécier l'aide française en matière agricole, la mission a analysé une importante bibliographie³ et interrogé de nombreux acteurs parmi lesquels quelques décideurs, actuels et anciens, des politiques de coopération et des politiques agricoles africaines, quelques ONG françaises intervenant en Afrique, quelques acteurs, notamment français, au sein des organisations internationales intervenant sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, quelques entreprises françaises et bureaux d'étude dans l'agriculture et l'agro-alimentaire en Afrique, quelques fondations

¹ Voir lettre de mission en annexe 1

² Voir note de cadrage en annexe 2

³ Voir annexe 6

françaises intervenant dans le développement agricole en Afrique. Sans avoir la prétention d'être exhaustive, elle a sollicité une bonne centaine d'acteurs et interrogé finalement à peu près quatre-vingt-dix témoins⁴.

La mission s'est également intéressée à l'aide publique au développement et à la force de frappe agricole bilatérale française en Afrique, aux interventions dans les domaines de l'enseignement, de la recherche ainsi qu'à l'ensemble des activités menées spécifiquement par le MAA en Afrique.

La mission a également considéré que l'influence en question n'existait que dans un jeu complexe de forces diplomatiques, économiques et financières d'acteurs étrangers ou internes à l'Afrique qui dépassaient souvent les seules questions agricoles ou de sécurité alimentaire et que c'est dans ce contexte que pouvait être appréciée cette influence réelle ou supposée (voir les frises page 31 et annexe 7).

Concernant la méthodologie, la Covid-19 a fortement impacté l'organisation de la mission qui devait prendre en compte un certain nombre de missions antérieures déjà réalisées au CGAAER⁵, s'inscrire en complémentarité avec d'autres travaux en cours au sein du CGAAER⁶ et coupler une approche bibliographique avec une approche terrain. Compte tenu de la situation, la mission a procédé en trois étapes :

- dans une première étape, la mission a établi une liste ample de textes de références et, sur cette base, elle a mené une présentation et une analyse des évolutions de la « coopération » agricole française en Afrique au cours des cinquante dernières années afin de montrer la trajectoire conduisant au point d'arrivée correspondant à la situation actuelle. Ce travail a été effectué sur la base d'une recherche documentaire complétée d'entretiens avec des experts et des témoins de la coopération. Il a abouti à l'élaboration d'une frise historique et à l'écriture de « l'Histoire de la coopération agricole française en Afrique depuis les années 60 » ;
- dans une deuxième étape, la mission a mené, uniquement par visio-conférences, des entretiens avec les directions générales du MAA mais également avec de multiples experts/personnalités/témoins de la « coopération » française en Afrique afin de valider l'« Histoire de cette coopération depuis les années 60 » et de faire un état des lieux actuel des forces en présence en Afrique. Ces entretiens, d'une heure en général, ont été semi directifs et basés sur trois questions évaluatives principales portant sur l'appréciation de la synthèse historique qui avait été systématiquement envoyée au préalable, l'évaluation de la situation présente et du rôle du MAA et des acteurs français, et l'estimation qu'ils faisaient des points forts ou faibles à améliorer dans le dispositif actuel. Les entretiens avec les personnalités africaines ont été limités car bon nombre de celles-ci n'ont pas répondu et n'ont pu par visio-conférence⁷, se prononcer sur la place de la France dans les politiques africaines. Par ailleurs, il s'est rapidement avéré que les quelques entretiens réalisés ne pourraient être représentatifs de la partie africaine et traités comme tels compte tenu du biais lié à la connaissance des acteurs interrogés ;
- dans une troisième étape, bien qu'elle n'ait pu mener ses analyses « pays » sur la base des multiples entretiens réalisés, la mission a concentré son regard sur la place du MAA dans les politiques agricoles africaines et rédigé une analyse du présent intitulée « Aujourd'hui : manque de lisibilité, de visibilité et marginalisation du MAA au sein du dispositif français d'aide au développement ».

⁴Voir la liste en annexe 3.

⁵Conseil Général de l'Alimentation, l'Agriculture et des Espaces Ruraux.

⁶« les Investissements directs des PME, ETI et coopératives françaises des branches bio-économie en Afrique » (n°20027) et « l'évaluation de la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA » (n°20078).

⁷Malgré la facilitation de l'entretien par la mise en place d'un petit questionnaire.

- Enfin, dans une dernière étape, sur la base des matériaux réunis sur le passé et le présent, la mission a proposé un certain nombre de recommandations en vue de renforcer la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique et de repositionner le MAA dans le concert institutionnel français.

Au-delà du questionnement du MAA sur son action en Afrique, ces analyses devraient permettre d'ouvrir un débat interministériel à propos de l'influence française sur les politiques agricoles en Afrique, compte tenu des enjeux et des « destins mêlés » de la France et de l'Afrique rappelés par le Président de la République en novembre 2017⁸.

⁸ Discours à l'Université de Ouagadougou du président de la République, E. MACRON, 28 Novembre 2017 : « Nous sommes une génération dont les destins mêlés, qu'on le veuille ou non, parce que nous avons cette Histoire commune mais parce que nos parents, nos frères, parfois nos enfants ont fait ce choix d'enjamber les continents et les mers. Et je suis, comme vous, d'une génération convaincue que les diasporas africaines de France sont aussi au cœur de notre ouverture du monde. Et je suis aussi convaincu, comme nombre d'entre vous dans cette salle, que nous ne pouvons simplement nous regarder comme étant à des milliers et des milliers de kilomètres, mais comme étant aussi souvent de sang, d'Histoire et de destins mêlés ».

1. PREMIERE PARTIE : LA COOPERATION FRANÇAISE ET LES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE DE 1960 A NOS JOURS

« Aussi longtemps que les lions n'auront pas leurs historiens, les récits de chasse tourneront toujours à la gloire du chasseur »

Définir la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique est une gageure si l'on tient compte de la diversité des 54 pays qui constituent l'Afrique, de la diversité des politiques qui y concernent l'agriculture et, enfin, du rôle très variable que peut jouer la France dans tous ces pays et leurs politiques.

Avant d'analyser en deuxième partie cette place, aujourd'hui, et notamment celle du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), il convient de prendre le temps d'analyser les grands traits⁹ qui ont structuré la présence de la France dans le domaine des politiques agricoles depuis la fin de la colonisation sur le continent Africain¹⁰.

A cet égard, depuis les années 60, il est possible de distinguer quatre grandes périodes au cours desquelles la France a pu jouer un rôle en Afrique, que ce soit au plan général, mais surtout dans le secteur agricole incluant l'agriculture, l'élevage, la forêt, la pêche et l'alimentation.

1.1. 1960-1980 : Un leadership de la France en Afrique francophone

1.1.1. Des administrateurs coloniaux aux coopérants

L'aide est un produit de l'histoire, un outil de la guerre froide au service du processus de décolonisation. En Afrique francophone, le début des indépendances a été marqué, dans les années 60 et 70, par la poursuite de modèles similaires à ceux qui avaient prévalu durant la colonisation : une intervention publique forte suivant un modèle économique keynésien et favorisant l'interventionnisme de l'Etat, notamment dans le secteur agricole¹¹.

Des moyens humains et financiers substantiels ont été mobilisés pour appliquer ce modèle productiviste (au sens propre du terme), notamment via des sociétés publiques de développement et des entreprises d'Etat qui distribuaient les intrants et achetaient la production à des prix constants, souvent fixés à des niveaux très bas afin d'assurer une alimentation à bon marché aux citoyens africains et à l'industrie française (coton, hévéa, cacao...).

Après 1962, dans un contexte mondial de guerre froide et de bipolarité Est-Ouest, l'agriculture fût l'un des thèmes prioritaires, à côté de l'éducation, de la santé et des infrastructures.

Le modèle français de coopération s'est rapidement construit sur cette base, la suite de la période coloniale transformant en « coopérants » bon nombre d'administrateurs coloniaux, anciens de la France d'Outre-Mer, qui ont joué un rôle important dans les structures de décision au niveau parisien ou dans les missions de coopération, mais également d'ingénieurs, d'enseignants et de chercheurs. Il s'est incarné tout particulièrement dans le secteur agricole qui constituait alors une activité importante des politiques coloniales de « mise en valeur » puis, à partir des indépendances, dans les politiques d'aide publique au développement et de coopération, comme une suite logique et sans

⁹Voir les frises historiques 1960-2020 en fin de chapitre page 31 et en annexe 7 retraçant le cadrage global des politiques agricoles.

¹⁰Du Maroc en 1956 à Djibouti en 1977.

¹¹Il s'agissait, en priorité, de porter l'accent sur les filières d'exportation et la production par la mise en place d'infrastructures conséquentes comme cela a été fait à l'Office du Niger en 1932 pour approvisionner, les industries européennes de transformation en matières premières (textiles, pneumatiques, pâtes alimentaires, menuiserie...) et les consommateurs européens (cacao, café, huile, riz, viande, fruits...).

rupture. L'agriculture, qui faisait l'objet d'une attention privilégiée dans le projet colonial, a donc occupé tout naturellement une place importante dans les orientations et les priorités de la coopération naissante.

1.1.2. La coopération agricole française en Afrique inspirée des modèles français et européen

Si la continuité et la permanence de l'héritage colonial dans la construction du dispositif de cette coopération est indéniable, diverses influences et certains particularismes de la société française ont aussi façonné notre système national de coopération agricole en Afrique et lui ont conféré ses caractéristiques.

La mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC) au début des années 60, productiviste, d'inspiration interventionniste et promouvant un environnement économique stabilisé, a inspiré de nombreux acteurs. L'existence d'un syndicalisme agricole puissant et co-gestionnaire de la politique agricole française a également marqué notre dispositif de coopération, notamment, dès les années 70, par la volonté d'appui aux organisations professionnelles qui débouchera ensuite sur la création des deux agri-agences françaises AFDI (1974) et FERT (1981) puis, dans les années 90, des programmes de la coopération française de professionnalisation des organisations paysannes. Il faut y ajouter le caractère relativement homogène de la formation initiale et des parcours professionnels de nombreux acteurs de la coopération (Ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts, Ingénieurs agronomes, Vétérinaires) qui a contribué à créer une communauté de pensée et à donner un caractère particulier à l'aide française.

Pendant deux décennies, les interventions françaises se sont caractérisées par un rôle central accordé à l'État, une présence importante d'assistance technique et une concentration des moyens sur l'Afrique francophone, dans les pays dits « du champ ». La France possédait alors une position de leader, de fait, dans ses anciennes colonies et poursuivait une coopération intensive utilisant, dès les années 60, de gros bureaux d'études français (BDPA, SATEC, SEDES...) ¹² pour mettre en œuvre des projets de terrain qui s'exonéraient ainsi d'une lourde tutelle administrative. Toutefois, cette méthode contribua rapidement à déplacer les compétences des administrations nationales africaines vers des projets plus autonomes n'aidant pas à la construction de politiques agricoles nationales, même si certains projets pouvaient y contribuer.

La reprise de l'héritage colonial a été permise et encouragée dans la majorité des pays africains francophones avec l'accord tacite des nouveaux décideurs nationaux qui percevaient dans cette forme de coopération un moyen d'obtenir facilement des devises et de poursuivre une tradition bien ancrée de la gestion de rentes en Afrique. Ainsi, elle a permis de conférer immédiatement au dispositif de coopération une taille conséquente et une forte capacité opérationnelle dans la plupart des anciennes colonies (à l'exception de la Guinée). L'ampleur du dispositif français de coopération dans ces pays a été sans équivalent par rapport aux autres coopérations bilatérales au cours de cette période, d'autant que la plupart des institutions financières multilatérales telles que la Banque mondiale (BM) ou la Banque Africaine de Développement (BAD) n'étaient encore pas vraiment opérationnelles dans le domaine agricole. Seule, la Communauté économique européenne (CEE) était déjà présente dès les années 60 avec ses outils particuliers (FED, STABEX), souvent pilotés par des français dans les délégations, à la tête de la Direction Générale du Développement ou comme commissaires européens en charge du développement.

¹²BDPA : Bureau du développement de la production agricole ; SATEC : Société d'Aménagements, Travaux, Etudes Et Commercialisation ; SEDES : Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social.

1.1.3. Une coopération agricole au service des rentes et des pouvoirs en place

Dans les années 60, une des conséquences de l'héritage colonial a été la priorité donnée à l'accroissement de la production des cultures d'exportation que les dirigeants des nouveaux États n'ont pas remis en cause, compte tenu des intérêts publics et privés qu'ils en tiraient. Avec des cours mondiaux agricoles élevés (1973-1978), il s'agissait principalement de produire au maximum pour approvisionner la métropole, comme avant les indépendances, dans un contexte encouragé par des accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui facilitaient des débouchés sur le marché français dans des conditions favorables.

L'aide publique au développement¹³ (APD) française, plus que les autres, a ainsi préservé et renforcé, dans un premier temps, un modèle de développement, favorisé par les autorités locales et axé sur l'accroissement de la production des « cultures de rente ». Le modèle agricole et les messages techniques diffusés pouvaient être parfois en décalage avec les dynamiques endogènes de développement et les besoins locaux. Même si les cultures de céréales et de protéagineux ou l'élevage pouvaient être soutenus, la monoculture, pensée générale des années 60, a été ainsi mise en avant alors que l'agriculture paysanne africaine pratiquait de nombreuses associations de cultures. L'intensification en intrants allait à l'encontre d'une logique très extensive, classique en agriculture vivrière qui privilégiait l'usage de la main d'œuvre familiale. Les politiques agricoles, embryonnaires à cette époque, étaient peu axées sur la consommation locale.

Cette approche productiviste s'est traduite également par des investissements importants dans le secteur de la transformation agro-industrielle, avec des projets parfois surdimensionnés, inadaptés au contexte local (silos à maïs en Côte d'Ivoire...) et décalés par rapport aux besoins locaux mais portés par des cours mondiaux agricoles élevés, notamment ceux du café et du cacao dans les années 70.

Les premières sécheresses des années 1973-1974 dans le Sahel puis celles des années 1980 dans les pays côtiers, d'une part, et la crise pétrolière (avec une chute brutale et forte des cours des produits agricoles), d'autre part, ont conduit la Recherche-Développement¹⁴ à tempérer l'approche productiviste classique. A titre d'exemple, l'Institut de Recherche en Agronomie Tropicale (IRAT) s'est consacré au cours de la période 60-80 aux cultures vivrières et a marqué le redéploiement de la recherche française vers le vivrier au dépend des cultures d'exportation. Les sécheresses ont eu des conséquences considérables et dramatiques pour les populations et ont constitué un tournant fondamental dans la prise de conscience de la liaison indispensable entre climat, développement rural et alimentation. C'est la période de la création du Club du Sahel et de l'organisme régional technique qu'est le CILSS (Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel) qui ont été fortement marqués par la pensée française. Ces outils ont permis d'obtenir une meilleure connaissance des réalités et des enjeux sahéliens même si cela n'empêchait pas totalement les bailleurs de fonds¹⁵ de continuer à délivrer des solutions toutes faites, loin parfois des besoins réels des paysans.

1.1.4. Des instituts de recherche impliqués et plus à l'écoute des besoins

Le capital de connaissances des Instituts de recherche (les neuf instituts de recherche qui constitueront le CIRAD, IRD, IFREMER, BRGM...), unique en Europe, a permis de compenser le

¹³Conformément à la définition arrêtée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

¹⁴Promue par les chercheurs « systèmes » que l'on trouvait dans les 9 instituts spécialisés (coton, oléagineux, cultures vivrières, élevage, caoutchouc...) qui fusionneront en 1984 pour constituer le CIRAD.

¹⁵Terme employé dans ce document de manière générique c'est-à-dire incluant à la fois les donateurs (comme l'USAID) et les prêteurs-donateurs (comme l'AED).

biais des choix imposés par les bailleurs de fonds en mettant à disposition un appareil analytique multidisciplinaire¹⁶.

En fait, l'histoire de la coopération française en matière de développement rural a pris de la profondeur et s'est inscrite dans un continuum de recherche nourri par des approches ethnologiques et anthropologique moins conformistes¹⁷ qui a traversé les époques, depuis René Dumont¹⁸. Elle a été à l'initiative de nombreux programmes et a fait l'objet de multiples capitalisations à l'origine de l'importante production documentaire du Ministère de la Coopération.

Ce courant s'est ancré à partir des années 70 sur un véritable partenariat entre organismes de développement et instituts de recherche, par filière d'exportation (coton, cacao, café, arachide, huile de palme) et de productions locales (riz, élevage, palmier, vivrier). Il a contribué à améliorer la couverture des besoins alimentaires dans de nombreux pays comme la Côte d'Ivoire. Il s'est singularisé aussi par ses préoccupations (priorités aux paysans, équilibres ville-campagne), ses choix (agroforesterie, transformation locale, approche filière, désenclavement et territoire, éducation), ses méthodes (implication des divers acteurs, priorité au terrain, mise à l'échelle) et ses territoires de prédilection (Madagascar, Sahel, Bassin du Congo et du Sénégal). De 1960 à 1980, la recherche a donc été partie prenante de la coopération agricole et très opérationnelle comme ce fût le cas, par exemple, dans le domaine économique avec la méthode des effets¹⁹.

Alors qu'au cours de cette période l'Asie vit sa première révolution verte, à quelques exceptions, l'économie rurale africaine traditionnelle reste essentiellement une économie de subsistance privilégiant les valeurs d'usage aux valeurs marchandes prônées par le modèle occidental. Le cadre agraire africain de cette période correspond à un rapport relativement stable entre des sols pauvres (hormis quelques exceptions de l'agriculture irriguée notamment dans les vallées du Nil, du Niger ou du Sénégal) et des cultures de rente (cacao, coton, palme ou hévéa) dont les performances pluviales sont bonnes, une démographie encore modeste (faible densité de peuplement et taux de croissance limité par une forte mortalité infantile) et un ordre social lignager avec un système foncier s'autorégulant, visant à protéger le groupe contre une pénurie artificielle des terres ; ce qui n'empêchait pas les ruptures en période de soudure et les catastrophes naturelles ou démographiques régulières.

Curieusement, hormis quelques pays (Tunisie, Maroc, Maurice) et contrairement à de nombreux pays asiatiques, le succès agricole et agro-industriel des années 60 et 80 ne s'est jamais traduit en Afrique par une insertion industrielle dans les chaînes de valeur de la mondialisation qui aurait permis aux pays de multiplier les sources de croissance et les emplois qualifiés. La modernisation est restée un leitmotiv inscrit dans les énoncés de politiques publiques et les plans d'urgence sans conduire à des ruptures réelles dans les politiques agricoles africaines.

Cette période fut celle des offices agricoles, des caisses de stabilisation, des entreprises publiques, des projets d'aménagement régionaux (bassin du Sénégal, du Niger et du Congo), du développement des Instituts de recherche, des écoles d'ingénieurs inter Etats spécialisées mais aussi de multiples réalisations pilotes et originales par l'appui de nombreuses équipes spécialisées et militantes qui se sont développées progressivement dans les années 80 (IRAM, AFDI, CCFD, GRDR, GRET, SOLAGRAL...).

¹⁶Ces travaux étaient d'ailleurs relayés au sein de plusieurs réseaux (TPA, GAO IMPACT, AMIRA) financés par le Ministère de la Coopération, à l'image du réseau AMIRA (Amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain) qui est à l'origine d'innovations méthodologiques associant les dimensions économiques, sociales et culturelles comme le prônait G. Winter, directeur de l'IRD de 1989 à 1995.

¹⁷Avec notamment Georges. Balandier, Marcel Mauss, Claude Meillassoux, Jean Copans, Jean-Pierre Olivier de Sardan.

¹⁸Et qui s'est prolongée avec notamment Marcel Mazoyer et Michel Griffon.

¹⁹Conçue pour appréhender les divers impacts d'un projet de développement (Chervel et Legall, 1976, Bridier et Michailof, 1980) et utilisée lors des débats avec la BM sur l'avenir des filières cotonnières de l'ouest africain.

De fait, à la lecture de nombreux documents et à la suite des entretiens effectués, sans pouvoir toujours réellement les objectiver, il apparaît que les résultats étaient visibles et substantiels au terme de cette période foisonnante de projets de terrain : des dizaines de milliers de cadres et d'ingénieurs formés, des infrastructures (notamment éducatives) installées, des capacités institutionnelles créées. Il convient de reconnaître que les taux d'accès à l'école, à la santé, à l'eau et à l'énergie ont considérablement augmenté sur cette période et que la sécurité alimentaire s'est améliorée dans de nombreuses régions.

1.2. 1981-1993 : Un recul de la France lié à la chute des cours mondiaux et à la montée des institutions internationales

1.2.1. Après la pluie et les investissements, la sécheresse et les ajustements

Après la phase porteuse « postcoloniale » (1960-1980), la coopération française s'est trouvée confrontée, au début des années 80, à des coûts importants et croissants de ses projets de coopération agricole qui étaient ainsi de plus en plus difficiles à supporter par une seule coopération bilatérale.

Elle a dû engager son propre ajustement conceptuel et structurel face à des remises en cause nombreuses : la baisse tendancielle des cours de matières premières agricoles, la dégradation des termes de l'échange entre matières premières et industrielles, la crise pétrolière et son impact sur les finances publiques et, bien sûr, le constat de nombreuses inefficiences dans la dépense publique, notamment dans le développement agricole et l'encadrement des sociétés d'Etat plus ou moins bien gérées, des prélèvements « politiques » excessifs sur les filières (Caisse de stabilisation en Côte d'Ivoire) et la surévaluation du Franc CFA lié à sa parité au Franc français.

L'influence du libéralisme économique et de la mondialisation prônée dans le monde et en Afrique par les principaux acteurs du régime international de l'aide s'est progressivement développée au début des années 1980. Avec insuffisamment de recul et manquant d'analyses macroéconomiques, la coopération française est dès-lors entrée dans la turbulence des ajustements structurels et a dû, faute d'ajustement monétaire rapide, s'adapter rapidement pour résister au choc macroéconomique, obligée de changer progressivement d'objectif et de modèle. Elle a été poussée à réfléchir à son modèle et à sa relation avec ses partenaires africains. Sa position de leader en Afrique de l'Ouest, son pouvoir de rayonnement et d'attractivité et sa capacité d'imposer normes et pratiques de coopération dans son « champ » ont dû évoluer même si, au cours de cette période, les choix politiques internes (absence de dévaluation, maintien de la coopération bilatérale et des relations politiques historiques, volonté de tenter des ajustements internes) et les contradictions croissantes parmi les acteurs français ont freiné cette évolution. C'est également la période au cours de laquelle sont montées en puissance d'autres agences de coopération (bi- et multilatérales) en Afrique, y compris en Afrique francophone.

1.2.2. Un modèle libéral et un rôle renforcé des organisations multilatérales

L'érosion du modèle français et son adaptation se sont engagées dans un contexte d'évolution des modèles économiques et de développement internationaux. A la suite de la prise de pouvoir de Mme. Thatcher en 1979 en Grande Bretagne puis de M. Reagan en 1980 aux Etats-Unis, la bipolarité a fait place à la mondialisation symbolisée par la chute du mur de Berlin en 1989.

Le consensus keynésien des années 70 a laissé la place au consensus de Washington et au libéralisme économique privilégiant ainsi le « tout marché » et le « New public management ». L'aide, y compris française, s'est inscrite dans un nouveau cadre macroéconomique et s'est traduite

dans les plans d'ajustement structurel et les programmes d'ajustement sectoriel agricole (PASA) en laissant ainsi une place croissante aux institutions multilatérales, mandatées par leurs Etats membres, dont la France, pour en assurer la préparation et la négociation. Les coopérations bilatérales, à l'image de celle de la France, ont été chargées de leur mise en œuvre. Il s'agissait essentiellement de réduire la dépense publique dans toutes ses composantes de façon à l'ajuster aux recettes fiscales prélevées sur l'activité économique taxable, notamment les exportations. La communauté internationale (dont la France) n'était pas disposée à accroître le volume de son aide.

Ces ajustements ont été menés de manière uniforme et souvent excessive dans les secteurs sociaux. Les politiques sectorielles et la planification, revisitées dans le cadre des PASA pour l'agriculture, ont fait l'objet de débats intenses pour identifier ce qui devait être gardé, modifié ou supprimé. Après l'euphorie des gros investissements agricoles et des cours agricoles élevés de 1973 à 1978, la dégradation de la compétitivité a globalement étouffé les économies des pays africains de 1978 à 1993, laminant les embryons de classes moyennes et réduisant considérablement les dépenses budgétaires dédiées à la santé et à l'éducation.

Dans ce contexte, malgré les divergences et les conflits idéologiques rencontrés à cette période entre les bailleurs, l'appareil français de coopération technique est demeuré un interlocuteur privilégié de la BM dans le domaine de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest, au cours des années 80, avec de nombreux échanges organisés chaque année. Il était, à ce moment-là, encore robuste grâce à un corpus doctrinal qui faisait consensus parmi les acteurs français (Etat, ONG, Recherche) et disposait de moyens humains importants, présents sur le terrain, et de grande qualité. Mais il faut reconnaître qu'il était également singulièrement fragile car le consensus doctrinal souffrait de graves lacunes au plan économique (manque de références macroéconomiques) et le coût élevé de ces ressources humaines s'est révélé prohibitif.

1.2.3. L'aide agricole impactée par l'appui aux secteurs sociaux

Face à la chute des cours agricoles et à l'inadaptation des sociétés publiques mal gérées qui avaient été mises en place au temps des « vaches grasses » (années 70), les politiques d'ajustement structurel imposées de l'extérieur sont apparues comme une nécessité à la fin des années 80 pour assurer légitimité et efficacité à l'aide au développement. Elles ont cependant dépossédé en partie les Etats du contrôle de leurs politiques et ont été appliquées de manière uniforme et sans grande considération pour les populations locales. De nombreux décideurs politiques africains étaient conscients du besoin de ces réformes en négociant des transitions portées par la BM et le FMI.

Les documents d'orientation stratégique se sont multipliés et ont été rédigés principalement par des experts travaillant pour les diverses agences de coopération, parfois sans concertation entre les blocs onusiens (FAO, PNUD) et ceux de Bretton Woods (BM, FMI) et dans un grand silence des Européens. Même si ces documents avaient un intérêt stratégique pour la construction de politiques publiques, leur configuration variait selon les exigences des bailleurs (Lettre de développement de politique agricole, Schéma de développement rural, Plan stratégique opérationnel...) et ils procédaient généralement, in fine, du même esprit consistant systématiquement à retirer aux Etats les leviers de commande pour réduire la dépense publique et ouvrir le secteur au marché et aux avantages comparatifs.

En conséquence, ces années 80 ont été marquées par l'intervention forte et visible du FMI et de la BM²⁰, en particulier dans les pays les plus endettés, en imposant aux pays bénéficiaires de leurs interventions ces programmes de réforme économique uniformes et parfois peu adaptés localement. Dans le cas du FMI, les pays emprunteurs s'engageaient notamment à privatiser les entreprises d'Etat, à lutter contre la corruption et à améliorer le statut des investissements étrangers. La BM

²⁰L'UE et les Etats membres s'étant mis en retrait mais étant parties prenantes des décisions dans les pays en développement.

s'inscrivait logiquement dans la suite des prescriptions du FMI, notamment avec l'appui aux politiques de libéralisation des échanges extérieurs et la réduction des droits de douane.

Mais l'histoire économique a montré que lorsque la perte de compétitivité dépasse un certain seuil (30 à 40 %), les politiques d'ajustement en termes réels, sans dévaluation de la monnaie²¹, sont politiquement et socialement insupportables et débouchent sur un échec lié au refus des mesures d'austérité par la population.

1.2.4. La résistance de l'aide française dans le secteur rural

La coopération française a tout d'abord tenté de conserver et renforcer ses modalités d'intervention tout au long des années 1980 avant de plier, à la fin des années 90, pour diverses raisons, d'abord internes, liées aux insuffisances du modèle issu de la colonisation :

- une faible coordination des instances françaises impliquées dans la coopération ;
- des budgets de coopération importants (1Md FF sur 7 Mds, soit 16 % de l'APD globale agricole) peu soutenables ;
- une relation politique de plus en plus déséquilibrée avec les Etats africains partenaires du premier cercle (anciens pays colonisés), en partie fatigués par l'attitude paternaliste qui n'a pas favorisé le développement des capacités locales ni permis au modèle d'atteindre les objectifs fixés²².

Mais de nombreuses raisons externes ont été décisives dans l'affaiblissement du dispositif français de coopération, notamment agricole :

- les Etats africains, en s'émancipant et sous l'effet des bailleurs multilatéraux, ont souhaité être davantage parties prenantes des politiques de coopération et être plus à l'écoute d'une offre internationale plus attractive et concurrente répondant davantage aux besoins de leurs populations ;
- le souci de démocratisation de la vie politique (Sommet de La Baule en 1989) a accru le besoin de transparence vis-à-vis des populations, notamment sur les choix politiques de développement des cultures de rente et sur la redistribution des bénéfices réalisés ;
- les responsables politiques nationaux ont trouvé dans les institutions internationales le moyen d'échapper aux sanctions de leurs populations (politique agricole uniquement exportatrice pour la production de devises) et de s'ouvrir davantage en imposant, de facto, au modèle français une évolution plus rapide pour accompagner cette émancipation, par ailleurs contrainte par l'obligation politique de la rigueur en France.

Dans ce contexte et à la suite du changement de majorité politique en 1981, la France a modifié ses pratiques et revu son modèle de coopération en renforçant ses financements, en ouvrant son champ, en renouvelant ses cadres (plus de jeunes, formation au CPDCET²³ créé en 1960) et en mettant en place divers réseaux (TPA²⁴, GAO²⁵, IMPACT²⁶) pour capitaliser son expérience dans le secteur rural et favoriser les échanges entre les « experts français ». Cela lui a permis de conserver, dans quelques pays, un rôle significatif et de poursuivre sa contribution aux débats internationaux.

²¹La dévaluation du Franc CFA n'a pas été faite à cette période, la France se trouvant prise entre la complexité technique et politique d'une dévaluation qui devait associer les 13 pays de la zone franc et, au même moment, en 1983, son souci d'arrimage à l'Europe et donc à une politique du franc fort.

²²Mais l'ouverture du champ (37 pays au lieu des 14 initiaux en 1985) était plutôt un atout pour les deux parties, repositionnant mieux la posture française en appui à la demande mais provoquait, en revanche, l'éparpillement des financements.

²³CPDCET : Centre de Perfectionnement pour le Développement de la Coopération économique et technique.

²⁴Réseau Transformation des produits agricoles.

²⁵GAO : Réseau Groupements, Associations, Organisations paysannes.

²⁶IMPACT : Réseau de suivi des impacts de la coopération sur le développement rural.

La vigueur des groupes de réflexion français, au risque de l'entre soi, a permis de proposer et d'expérimenter des actions alternatives aux réformes soutenues par les grandes institutions internationales. La France a porté une parole différente sur des thèmes comme la vulgarisation agricole, l'appui aux filières, la décentralisation, l'accès au foncier, la gestion des terroirs et des ressources naturelles, par ses modèles ancrés dans le territoire (Agence de l'eau, parc naturel régional...) et par la microfinance et l'économie solidaire et sociale (mutualisme, assurance). Ces travaux et ces réflexions ont permis ainsi de nourrir les débats au sein de la Commission européenne, de la BM ou des organisations régionales africaines. La coopération française disposait alors d'un corpus doctrinal partagé par tous les acteurs français et pris en compte dans les portefeuilles des grands bailleurs multilatéraux (§ 231).

1.2.5. Les prémices de l'alignement de l'aide française dans le secteur rural

Trop sûrs de leur modèle, marqués par une culture de la régulation, les acteurs de la coopération française ont minimisé les contraintes économiques et les effets du marché ; ce qui a fragilisé la légitimité de leurs appuis. De fait, ils n'ont pas su préparer les gouvernements africains à la vague de libéralisation des années 1990-2000.

Bien que n'ayant pas suffisamment anticipé les évolutions, la coopération française a cependant su être réactive et faire évoluer son modèle de coopération agricole en réponse aux évolutions brutales du contexte macroéconomique, des nouvelles approches internationales et de l'émancipation des Etats africains. Elle a fait évoluer son dispositif et s'est engagée dans une meilleure prise en compte de la recherche-développement, du développement local, du développement de la microfinance, de l'organisation des filières et de l'appui aux organisations professionnelles agricoles. Les ONG françaises²⁷, déjà présentes pour certaines, sont venues consolider le dispositif avec de nouvelles organisations, d'abord dans l'urgence (MSF, ACF...)²⁸ suite aux deux famines de 1973 au Biafra et de 1983 en Somalie, puis dans le champ du développement à compter des années 85, notamment auprès des populations locales et des organisations professionnelles agricoles en création (AFDI en 1974). Le financement des ONG va régulièrement augmenter pour atteindre des budgets conséquents²⁹ (2,2 M€ sur le budget AFD/OSC consacré au secteur agricole et alimentaire en 2009) et compléter les financements sectoriels de certains acteurs. C'est également l'époque où se développe le partenariat des Organisations professionnelles françaises (AFDI, FERT) avec celles du sud, sous l'appui, le pilotage et le financement conjoint de Ministère de la coopération (projets de professionnalisation agricole) et du ministère en charge de l'agriculture (mise à disposition de fonctionnaires et de financements auprès de l'AFDI). C'est aussi la période où au sein même de la BM les chargés de projets agricoles, à majorité francophone, vont contester, avec succès, la pertinence des formes d'intervention de celle-ci dans le domaine de la vulgarisation agricole (méthode « *training and visit* » et ses programmes associés PNVA)³⁰.

Convaincue de la nécessaire sécurité des approvisionnements et des prix des produits, la coopération agricole française s'est alors engagée dans l'appui à des politiques sectorielles promouvant les produits vivriers aussi bien que les cultures d'exportation, notamment par la protection régionale de certains produits stratégiques vis-à-vis du marché mondial (concurrence sur les céréales, le riz, la viande)³¹, s'opposant de fait à la pensée dominante véhiculée notamment par les défenseurs des programmes d'ajustement sectoriel agricole au sein des Institutions financières internationales.

²⁷La création du GRET, avec l'appui de l'Etat au début des années 80, bien doté en agents du CIRAD et de l'IRD et hébergé par l'IRD, montre le dynamisme de développement des ONG, à l'image de bien d'autres comme AVSF.

²⁸MSF : Médecins sans frontières, ACF : Action contre la faim.

²⁹Même si encore largement inférieur à celui de nombreux pays.

³⁰Cette posture a permis de promouvoir de nouvelles approches via les projets d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations de Producteurs (PSAOP), les Projets de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) ou d'appui aux communautés rurales (CDRD).

³¹Elle va de même promouvoir l'élevage pastoral extensif aussi bien que l'intensification périurbaine (volailles, porcs, ovins).

La filière coton était emblématique de la doctrine spécifique de la coopération française avec le modèle d'intégration verticale et de mutualisation sous régionale développé par la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) dès avant les indépendances. Elle constituait une enclave de stabilité dans un environnement économique instable. Les sociétés nationales publiques qui ont pris le relais ont permis un développement singulier de la culture du coton en Afrique de l'ouest et du centre, avec des rendements supérieurs à ceux observés en Afrique anglophone dans un système libéralisé. Les retombées positives étaient d'ordre macro-économique (source de devises pour une quinzaine de pays africains) mais portaient également sur l'effet d'entraînement sur les céréales sèches en rotation avec le coton, ainsi que sur la promotion de la culture attelée, l'organisation des producteurs et la modernisation des conditions de vie (désenclavement, accès à l'eau, à l'école et aux soins). Et pourtant, cette filière fût l'objet d'une véritable controverse avec la BM sur les mécanismes de prix d'achat aux producteurs, le rôle des sociétés d'état monopolistiques, la privatisation de l'amont et de l'aval de la filière et le rôle des organisations interprofessionnelles. La BM, dénonçant les dérives de la gestion étatique, prônait la libéralisation rapide et totale de la filière tandis que la France marquait sa différence par ses propositions alternatives en mettant en avant les avantages de la gestion intégrée.

A la fin des années 90, les autorités françaises, qui avaient contribué depuis les années 70 à mobiliser les cadres compétents des administrations vers des projets autonomes et gérés par un nombre croissant d'ONG, de Bureaux d'études ou d'associations à statut mixte, ont commencé à reconnaître, en l'absence de contrepouvoirs, la mainmise des Etats sur l'économie, la présence d'administrations envahissantes et tatillonnes, la faible efficacité des multiples sociétés publiques africaines et les coûts pharaoniques engendrés par les institutions publiques.

Reconnaissant, de fait, les pratiques prédatrices de certaines élites politiques africaines, les autorités françaises ont tenté de combiner le maintien d'un environnement économique stable, la réduction des coûts budgétaires, les privatisations et le renforcement des organisations de producteurs (OP). Toutefois, la mise en place d'une cogestion État-OP et des formes de gestion interprofessionnelle dans lesquelles l'État serait stratège et contrôleur, a finalement connu des applications limitées. Dans les filières agro-industrielles d'exportation en culture pérenne (hévée, palme) ou annuel (coton) les collèges de « planteurs » jouaient un rôle significatif mais dans d'autres filières (cacao, café) le rôle des coopératives était limité à la pré-collecte. Dans les filières « domestiques », les coopératives ne pesaient guère et les organisations syndicales généralistes que la France avait soutenues, avec l'appui d'AFDI, ont encore aujourd'hui un poids politique modeste.

1.2.6. La coopération agricole française en panne de stratégie alternative

Autant, à la fin des années 80, la remise en cause des interventions publiques pouvait se justifier par la mauvaise utilisation des dépenses qu'elles avaient engendrées et par la faible efficacité des administrations mises en place, autant les stratégies alternatives pouvant réorienter le rôle de l'Etat et relancer des politiques agricoles étaient attendues et nécessaires. Mais les effectifs des ministères étaient alors fortement comprimés, comme les budgets de fonctionnement, laissant une place réduite aux fonctions régaliennes et sacrifiant assez brutalement la mémoire institutionnelle et la capacité de rebondir. Les institutions nationales ont ainsi largement perdu leurs capacités et les moyens de pilotage et de coordination des stratégies de développement au détriment de multiples acteurs qui sont arrivés sur le devant de la scène (projets divers, ONG et secteurs privés nationaux et internationaux). Les opérateurs des filières revendiquaient cependant, dans bien des cas, le rôle de l'Etat pour coordonner et mettre en cohérence les acteurs autour d'une politique publique.

Les urbains en nombre croissant prenaient largement part aux décisions relatives à la sécurité alimentaire et la baisse des tarifs douaniers étaient la porte ouverte aux importations et à l'extrême rentabilité des acteurs en aval des filières (commerçants) directement ou indirectement inspirateurs des décisions politiques. L'accélération de l'urbanisation présentait, en 1980, une opportunité unique

pour le développement rural africain (étude WALTPS)³² mais constituait également un risque important selon les arbitrages politiques, en général plutôt favorables aux urbains (importations alimentaires à bas prix, financements d'infrastructures, programmes sociaux) qu'en faveur des ruraux et de l'agriculture, jusqu'à délaisser des zones rurales entières comme le nord Mali, par exemple.

1.2.7. Des dispositifs de formation peu adaptés aux besoins

La formation agricole a été également un point d'orgue de la coopération française avec, d'une part, la mise en place de nombreux instituts régionaux de formation³³ et, d'autre part, le développement de nombreux partenariats avec les établissements d'enseignement technique agricole français par le biais de la coopération décentralisée et l'accueil de nombreux étudiants dans nos universités et écoles d'agronomie et vétérinaires.

Mais les systèmes de formation, mis en place au lendemain des premières indépendances, ont privilégié les formations longues, diplômantes, orientées vers le secteur « moderne » (secteur d'Etat et des grandes entreprises publiques ou para publiques), afin de former les personnels nécessaires à la création de l'appareil d'Etat et à l'encadrement des cultures.

La crise des années 90 a entraîné l'arrêt des recrutements dans la fonction publique et a profondément perturbé le fonctionnement de l'enseignement agricole dont les débouchés étaient principalement orientés vers ce secteur : arrêt ou diminution des recrutements d'élèves, déflation du corps d'enseignants, absence de rénovation des programmes, infrastructures et équipements en voie de délabrement, absence de relations avec la recherche agronomique.

Face à l'étendue des besoins de formation des acteurs du milieu rural, les appareils éducatifs agricoles n'ont pas suivi l'évolution de la démographie et des besoins. Ils se sont fragmentés entre plusieurs ministères de tutelle, se sont cloisonnés entre niveaux différents et ont rompu leurs liens avec le système éducatif primaire, secondaire et technique. Enfin, ils se sont éloignés du milieu professionnel agricole et de la recherche. L'enseignement agricole s'est développé à travers des programmes isolés, peu adaptés, sans souci d'équité ni d'efficacité et sans lien avec une politique agricole nationale.

Formant plus d'ingénieurs que de techniciens et très peu de producteur(rice)s, les dispositifs de formation agricole ne répondaient plus aux exigences d'un changement en profondeur du secteur agricole et du milieu rural³⁴. Au fil du temps, l'enseignement technique agricole a quasiment disparu dans certains pays.

1.2.8. La difficulté des bailleurs à définir leurs priorités

Cette période était confuse pour les bailleurs car les conditionnalités liées à l'ajustement structurel ont laissé la place à de nouvelles règles et procédures résultant des nouveaux principes du développement (OMD³⁵, mise en place des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, « bonne gouvernance »). La dégradation de la compétitivité, notamment agricole, et la diminution des investissements en faveur de l'agriculture jugée comme un secteur à risque ont contribué à une forte paupérisation de la population. La priorité était désormais de réduire l'extrême pauvreté et la faim, d'assurer l'éducation primaire pour tous, de promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes, de

³²West Africa Long-Term Perspective Study (WALTPS). Club du Sahel, OCDE, Paris (France), 1998.

³³Ecole inter-Etats des Sciences et de Médecine Vétérinaires de Dakar, Ecole inter-Etat des ingénieurs de l'équipement rural, Ouagadougou, Ecole internationale de l'eau et de l'Environnement, Ouagadougou.

³⁴Elles sont aujourd'hui en difficulté pour s'adapter aux exigences de la situation, accompagner l'insertion des jeunes ou assurer les besoins de formation continue des actifs (cf troisième partie).

³⁵Objectifs du millénaire pour le développement (Nations Unies).

réduire la mortalité infantile, d'améliorer la santé maternelle et combattre les maladies, d'assurer un environnement humain durable et de mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces nouvelles modalités d'intervention ont obéré durablement l'expression des leaderships nationaux et le développement des politiques sectorielles, notamment agricoles, prises progressivement dans des injonctions contradictoires (modernisation, agriculture familiale, libéralisation...). La dévaluation du Franc CFA, bien que tardive, était nécessaire au rééquilibrage des économies des pays concernés.

1.3. 1994-2008 : Des réformes essentielles pour les politiques agricoles et les dispositifs de coopération

1.3.1. Le temps des « budgétaires » et des « managers »

Tandis que l'APD s'établissait sur de nouvelles bases au plan international, la France, concentrée sur une réforme profonde de sa coopération, s'est désintéressée du secteur agricole même si une forte inertie des projets engagés a pu maintenir l'illusion d'une présence encore forte pendant quelques années.

Avec le temps, les préoccupations budgétaires et managériales pourtant justifiées³⁶ l'ont malheureusement emporté sur la réflexion stratégique et l'expérimentation de terrain. La fin du modèle de l'assistance technique résidentielle et la chute drastique de l'effort d'aide ont accompagné brutalement la perte de substance et d'identité dans la fin des années 90, faisant ainsi disparaître l'exception française et sa « pensée développementaliste ». Ce retrait, mal vécu par les partenaires africains mais également par l'ensemble des acteurs français, s'est inscrit dans une logique guidée par la nécessité d'une rationalité supérieure et d'un nouvel universalisme éclairé par le marché et la bonne gouvernance, sous couvert de mondialisation mais également par le dépérissement inéluctable d'une relation asymétrique, exclusive et paternaliste. Advint le moment du pragmatisme pour la coopération française et l'alignement sur le dispositif de coopération internationale et multilatérale.

1.3.2. La multiplication des thématiques et la montée en puissance des agences

Le libéralisme économique et la mondialisation se sont fortement amplifiés au cours de cette période et la présence commerciale de la Chine a augmenté à compter des années 90³⁷, la conduisant à devenir le premier partenaire commercial de l'Afrique à partir de 2009.

Dans le même temps, au cours des années 2000, les Etats africains ont continué à subir de nouvelles injonctions des Occidentaux sur l'APD en réponse aux résultats mitigés des ajustements structurels. Ainsi, la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé et les OMD en général sont devenus les lignes directrices de l'APD, l'agriculture y étant considérée davantage comme un secteur social qu'économique.

1.3.3. La résistance des Etats africains pour redonner une place au secteur rural...

Ce fût paradoxalement le moment où les Etats, très faibles, laissèrent davantage de place au développement des organisations de la société civile et des ONG. De nombreux bailleurs de fonds ont modifié leurs conventions avec les Etats en leur demandant de laisser « faire faire ». Leurs outils

³⁶Il s'agissait, sous l'impulsion de Jean-Michel Severino, alors directeur du développement au Ministère de Coopération et cheville ouvrière de la dévaluation, de restructurer un système trop éclaté (Bercy, Rue Monsieur, Quai d'Orsay et Caisse Centrale).

³⁷Adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001.

financiers ont été orientés vers une aide budgétaire théoriquement responsabilisante avec un accroissement de la part des financements vers les acteurs du secteur privé ou de la société civile. Même s'il faudra l'évaluer dans le temps, cela n'a fait qu'aggraver l'affaiblissement des administrations et notamment leurs ressources humaines les mieux formées et les mieux payées dans ces agences. Leur perte de moyens et de crédibilité vis-à-vis des autres acteurs n'a pas facilité la nécessité de replacer l'Etat dans son rôle d'impulser, d'initier, de contrôler et d'évaluer.

Face à cette situation, dès la fin des années 90, les budgets publics agricoles africains se sont effondrés en passant de 6 % des budgets nationaux à 4 % en 1998³⁸.

Ce fût également la période où se développèrent les organisations régionales africaines (UEMOA en 2001, CEDEAO en 2005) et une initiative continentale africaine dans le cadre de l'Union Africaine avec le NEPAD qui permit, à Maputo en 2003, la création du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA)³⁹. Ce programme a facilité la définition de priorités nationales et régionales et la reprise en main par les Africains du dialogue avec les bailleurs, au moins sur le papier.

1.3.4. ...mais malgré les opportunités de croissance, le secteur rural n'intéresse plus les bailleurs de fonds

Cette période est aussi celle où la plupart des bailleurs de fonds, ont renforcé leur défiance à l'égard des administrations publiques nationales et des politiques sectorielles et ont poursuivi des démarches très variées, souvent par le biais de projets isolés ou gérés par des unités spécifiques ou des ONG, principalement internationales. Cela n'a fait qu'aggraver la perte de compétence des acteurs publics locaux africains tout en répondant assez mal aux réels besoins des populations et sans que cela contribue d'une manière ou d'une autre au renforcement des politiques nationales. L'APD globale a été réduite et sa part agricole s'est effondrée (3 % de l'APD dans les années 2000 au lieu des 16 % dans les années 80), traduisant la montée en puissance des nouvelles thématiques (environnement, lutte contre la pauvreté, lutte contre le changement climatique...).

Par ailleurs, face à l'éparpillement des subventions et à la faible coordination locale, la déclaration de Paris en 2005 a voulu initier un nouveau processus en imposant une meilleure coordination des partenaires, un alignement aux priorités nationales et une meilleure appropriation dans le dialogue politique entre bailleurs et Etats bénéficiaires.

C'était une période où les opportunités pour la croissance de l'agriculture africaine étaient nombreuses avec un marché alimentaire africain dynamique en raison de la croissance démographique, de l'urbanisation continue et des prix à la production plus élevés. Ce fut paradoxalement une période sombre pour le développement agricole en Afrique car les bailleurs se sont inscrits de plus en plus dans le court terme, voire la gestion de crise, et les projets publics de long terme qui n'ont jamais fait recette n'arrivaient plus à s'intégrer dans des stratégies prévoyant, par tranche, des extensions géographiques, thématiques ou temporelles indispensables à la réalisation de tels projets⁴⁰. Les besoins considérables en matière d'éducation et de santé absorbaient une grande partie de l'offre budgétaire internationale avec des projets de développement intégrés et de gestion globale des territoires ruraux.

³⁸Même si les nombreux critères d'appréciation d'une politique agricole dépassent la seule part des dépenses en faveur de l'agriculture dans les dépenses publiques totales (évolution de la balance commerciale, revenus des agriculteurs, niveaux d'investissement...).

³⁹Le PDDAA devait conduire les pays à consacrer 10 % de leurs dépenses publiques au secteur rural de façon à produire une croissance du PIB agricole de 6 % par an. Il fût surtout l'expression théorique de la réappropriation des politiques agricoles par les États africains même si les financements n'ont pas été à la hauteur des ambitions.

⁴⁰Les projets « ruraux » apparaissent trop compliqués, trop risqués et trop peu rentables, notamment à la suite de la chute des cours agricoles mondiaux et de la hausse des coûts de production.

1.3.5. La France a dévalué le franc CFA, lâché le secteur agricole et revu sa copie de l'aide publique au développement

Dans ce contexte, le dispositif de coopération français est mis sous tension à la suite de crises (Rwanda en 1994), du discours du premier ministre Edouard Balladur en 1993 (doctrine Balladur) en vue de limiter l'aide française aux pays ayant signé un programme d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods et, surtout, de la dévaluation du Franc CFA en 1994. De plus, la France est conduite à opérer des réductions budgétaires, à réduire ses activités et à contracter ses réseaux mis en place dans les années 80 (création d'Inter Réseaux Développement Rural). Elle a dû s'adapter à un nouvel ordre mondial dans lequel les Etats Africains, soucieux de diversifier leurs partenariats et de renouveler leurs alliances, souhaitaient être déliés de leurs attaches historiques.

La perte d'intérêt des bailleurs et la réforme de l'aide française ont fortement favorisé le désengagement de la coopération française vis-à-vis du secteur agricole. Le double mouvement de diminution des subventions au profit des prêts, d'une part, et d'allocation préférentielle des subventions aux secteurs sociaux, d'autre part, a conduit mécaniquement à financer de plus en plus les projets agricoles par des prêts de moins en moins bonifiés, au lieu des subventions, le recours à des prêts étant cependant indispensable pour financer les investissements longs (cinq à huit ans) nécessaires à l'économie agricole. Au-delà du souci d'efficacité en matière de développement, la logique de rentabilité financière propre à toute banque a conduit l'AFD à multiplier les prêts lui offrant les meilleures garanties et les plus grandes facilités à décaisser, qu'il s'agisse de prêts souverains pour les investissements collectifs ou non souverains pour les entreprises et les projets privés.

1.3.6. Vers une réforme attendue : « l'aide au développement au service de la diplomatie et la solidarité au service de l'influence »

La situation globale et les interrogations multiples sur le dispositif de coopération ont conduit, en 1998, à une profonde réforme institutionnelle de l'aide française qui allait entraîner la disparition du ministère de la coopération et la fusion « Coopération-Affaires Etrangères » sensée repositionner « l'aide au développement au service de la diplomatie et la solidarité au service de l'influence »⁴¹.

Cette réforme devait renforcer la visibilité de la coopération française et la perméabilité aux normes et aux idées du régime international de l'aide avec d'importantes répercussions dans le domaine agricole en cédant notamment l'appui aux secteurs économiques. Le secteur agricole, hormis la formation et la recherche, a été cédé à l'AFD⁴², placée sous la tutelle des ministères chargés des affaires étrangères et des finances mais pas celle du ministère de l'agriculture qui n'a pas été associé au pilotage de l'aide au développement dans son domaine de compétence.

Cette réforme s'inscrivait dans une logique d'efficience (un opérateur de l'Etat pour l'aide projet) et dans une logique budgétaire (réduire le nombre d'assistants techniques résidentiels souvent en substitution de compétences locales à la disposition des administrations).

Plaidant pour une approche équilibrée, la coopération française a essayé de se positionner sur une voie intermédiaire entre le « tout État » et le « tout marché ». C'était l'occasion pour elle de soutenir son dispositif de recherche appliquée au développement avec le CIRAD et l'IRD et de le faire évoluer selon deux voies fortes, afin de mieux répondre aux besoins de la recherche locale : mettre en place un appareil de recherche de plus en plus multidisciplinaire et susciter des partenariats avec des centres nationaux de recherche agricoles ou des universités nationales.

⁴¹Source : dépliant du Ministère des affaires étrangères.

⁴²Il s'agissait de céder à l'AFD la responsabilité de la gestion de l'ensemble de l'aide projet (AT, dons et prêts), dans la plupart des secteurs, hors recherche et « gouvernance » (police, justice).

1.3.7. Deux fois plus de pays bénéficiaires de l'AFD et un secteur agricole désavantagé par la réforme

Cette réforme a, en partie et dans un premier temps, déstabilisé la cohérence de l'APD française avec une répartition complexe des financements pour les pays en développement, entre les appuis institutionnels du MAE (Projets du Fonds de Solidarité Prioritaire -FSP- et assistance technique) et les appuis à l'investissement de l'AFD (Projets d'infrastructures).

En 2007, l'ensemble du secteur agricole a été transféré à l'AFD qui n'a repris qu'une partie des appuis institutionnels qu'elle ne pouvait financer sur le programme de dons (programme 209). De fait, l'appui au secteur agricole a subi une baisse importante passant de 16 % de ses engagements dans les années 1990 à 3 % dans les années 2000⁴³. Dans le même temps, l'Union européenne, avec la redéfinition des accords ACP-UE de Cotonou en 2000, parlait désormais de sécurité alimentaire et de nutrition à la place des financements « ruraux ». Tandis que les fonds de stabilisation des filières d'exportation (STABEX) étaient en voie de disparition.

Cela est allé de pair avec l'évolution de la zone d'intervention géographique, qui s'est élargie à 70 pays bénéficiaires en 2000 contre 37 avant la réforme, au détriment des « pays les moins avancés » (PMA) pour lesquels les prêts ne permettaient plus d'intervenir dans le secteur agricole. L'AFD a alors concentré ses interventions dans les pays à revenu intermédiaire sur les filières d'exportation, sur les infrastructures des filières vivrières, notamment dans les pays les moins avancés, et sur les structures productives de grande taille. Cette évolution s'est faite, faute d'outils adaptés, dans un processus de développement agricole organisé selon d'autres modèles. A ce moment-là, les annulations de dette ont permis cependant la mise en place de C2D (Contrat de Désendettement et de Développement) au Cameroun et en Côte d'Ivoire avec des programmes ruraux importants ainsi que la reprise prudente des prêts en faveur du secteur agricole dans certains PMA.

Les actions d'appui institutionnel aux politiques agricoles, historiquement du ressort du défunt Ministère de la Coopération, ont baissé en devenant parties intégrantes des projets. L'appui aux infrastructures rurales, comme les périmètres irrigués, les aménagements de bas-fonds ou les pistes rurales, s'est maintenu et l'AFD a réussi à développer un appui à la formulation de politiques, au-delà du financement des infrastructures : irrigation (octroi des terres, maintenance, transfert de gestion aux irrigants), foncier (réforme légale, rôle des collectivités locales), lissage des prix du coton. Mais il était très difficile de financer de l'appui institutionnel et de l'expertise sur prêt car les gouvernements y étaient réticents. L'appui aux structures régionales telles que l'UEMOA ou la CEDEAO a également baissé car il nécessitait des subventions, cet appui étant plus naturel pour les bailleurs multilatéraux davantage aptes à assurer de tels financements (UE, BM).

1.3.8. Fragmentation de la coopération française et perte de sa connaissance de terrain

Face aux contraintes économiques et politiques, le modèle français bilatéral s'est progressivement effacé et a évolué en s'hybridant et en combinant des composantes du modèle historique avec d'autres, d'inspiration plus libérale.

Cette période a été marquée par le ralentissement de l'aide aux politiques et aux investissements agricoles. L'absence de « grandes famines » et la baisse de la population en situation d'insécurité alimentaire ont pu entretenir l'illusion que les priorités étaient ailleurs. La réduction de 80 % des « troupes » de terrain (2000 assistants techniques en 2005 contre 10 000 en 1980), qui se poursuit encore en 2020 (139 experts techniques résidentiels, mais seulement cinq dans le secteur agricole), a provoqué la perte d'ancrage de notre coopération. Sans nostalgie ni regret, mais avec objectivité, il faut reconnaître que la coopération française est devenue plus théorique, plus bureaucratique et largement « hors sol ». Moins crédible et affaiblie idéologiquement, elle a perdu ses principaux

⁴³Baisse équivalente chez les autres bailleurs.

capteurs (volontaires, chercheurs, experts techniques résidentiels) et sa capacité à rassembler et écouter. Les acteurs et les compétences se sont dispersés progressivement dans l'administration, les bureaux d'études, les ONG, le secteur privé et les organisations internationales sans véritable cohérence. C'est le moment où les bureaux d'études associatifs et les ONG françaises se sont fortement développées et ont contribué à la nouvelle histoire de notre coopération agricole. Le vivier de compétences s'est déplacé en dehors du secteur public et s'est concentré chez certains acteurs (AGRISUD, IRAM, GRET, AVSF, GERES, etc.) en maintenant des interventions d'une certaine ampleur et une capacité de capitalisation ou d'innovations⁴⁴.

Les nouveaux paradigmes internationaux sont devenus, à partir des années 2000, les OMD et les biens publics mondiaux. Ils ont nourri la réforme de la coopération à tel point que la direction générale du développement est devenue la direction générale de la mondialisation au ministère des affaires étrangères.

La période s'est terminée, en revanche, avec la publication en 2008⁴⁵ du rapport de la BM sur le « développement dans le monde » dédié à l'Agriculture⁴⁶. Ce rapport, qui avait été encouragé par le Ministre français de l'agriculture de l'époque⁴⁷, contribua à remettre la question agricole, largement délaissée au cours des dernières décennies, y compris à la BM, au sein des priorités de la coopération internationale.

1.4. 2009-2020 : L'alignement de la coopération agricole française sur le régime international

Les déclarations volontaristes en faveur de la sécurité alimentaire au niveau international après la crise de 2007-2008⁴⁸, ont débouché sur la mobilisation de moyens bien inférieurs aux promesses et ont du mal à masquer la « fatigue » de l'aide des principaux bailleurs de fonds parce que les résultats attendus n'étaient pas au rendez-vous. Les bailleurs bilatéraux ont cédé aux organisations internationales l'essentiel de leurs capacités d'action. L'aide multilatérale est devenue le principal levier d'action au détriment de l'aide bilatérale dans le domaine agricole. Mais qu'il s'agisse de l'aide multilatérale ou bilatérale, l'aide internationale a souvent été confrontée sur le terrain à des politiques agricoles sans véritable leadership ou capacité de mise en œuvre. Hormis certains pays affirmant des politiques plus structurées comme l'Ethiopie ou le Rwanda, par exemple, la plupart des autres pays n'ont pas eu réellement de politiques agricoles⁴⁹ et sont demeurés dépendants des orientations prises par les différents bailleurs.

1.4.1. La nouvelle mobilisation des dirigeants africains et des bailleurs de fonds

Durant les années 2010, les crises institutionnelles et politiques ont persisté et poursuivi l'affaiblissement des administrations et les fonctions régaliennes des Etats. La « redécouverte de l'agriculture » par les gouvernements nationaux et leurs partenaires au développement, débutée au début des années 2000 a dû toutefois attendre les années 2010 pour que le processus du PDDAA, initié en 2004, renforce les cadres et les mécanismes politiques en rehaussant l'intérêt de l'agriculture et des enjeux agricoles à l'échelle nationale, régionale et mondiale à la suite de la déclaration de Malabo (2014) de l'Union Africaine. C'est effectivement la période où les

⁴⁴Le Mémento de l'agronome a été un outil important pour les acteurs de terrain. Le projet de sa réédition a été repris dès 2002 par le GRET, coéditéur) en collaboration étroite avec le CIRAD. Ces organisations ont développé de vraies capacités de transfert vers le Sud en embauchant pour l'essentiel de leurs experts des cadres nationaux.

⁴⁵Après la crise alimentaire qui a débuté en 2007 mais dont la genèse qui a débuté quelques années avant est indépendante de l'augmentation des prix.

⁴⁶L'Agriculture au service du développement, 2008.

⁴⁷Hervé Gaymard.

⁴⁸Sommet de l'alimentation à la FAO, déclarations du G8 ou du G20.

⁴⁹Prises entre des réalités contradictoires (ajustement structurel, financiarisation de l'aide), des paradigmes non aboutis (transition agro-écologique, agriculture familiale, gestion de terroirs) et des mythes (modernisation, plan d'émergence).

communautés économiques régionales, créées progressivement depuis les années 70, ont commencé à monter en puissance, notamment avec la thématique du développement agricole car l'échelon régional est devenu un élément important pour les échanges et l'harmonisation des politiques agricoles.

1.4.2. La « fatigue » de l'aide, la multiplicité des contraintes et des priorités et l'arrivée de nouveaux financeurs

Cette période a été aussi marquée, d'une part, par la « fatigue » de l'aide face à la multiplication des pays entrés en crise et le besoin de relancer les principes de la déclaration de Paris (Busan 2011) et, d'autre part, par les résultats mitigés du libéralisme économique en terre africaine.

Alors que le régime international de l'aide a pris de l'ampleur en ciblant principalement la lutte contre la pauvreté et les inégalités à travers la santé et l'éducation, d'une part, et les OMD qui se sont transformés en ODD⁵⁰ en 2015, d'autre part, la communauté internationale accueille l'arrivée de nouveaux financeurs (BRICS⁵¹ et fondations⁵²). La Chine est montée en puissance⁵³ et est devenue le premier créancier de l'Afrique et l'un des principaux investisseurs en Afrique capable de relancer les échanges et de financer des infrastructures avec des moyens qu'aucun autre bailleur de fonds occidental ne propose.

A cela s'ajoute un contexte économique et politique de moins en moins lisible avec :

- un bilan mitigé des OMD et du nouveau concept des ODD démultipliant objectifs et résultats attendus par les Nations Unies avec la montée en puissance de la problématique du changement climatique et du financement de son adaptation pour laquelle on promet aux PMA un fonds vert d'ajustement de 100 milliards de dollars ;
- la montée de l'insécurité au Sahel avec la renforcement des mouvements islamistes⁵⁴ ;
- la multiplication des questions relatives à la sécurité alimentaire, la nutrition et la gestion rationnelle des ressources naturelles dans l'objectif d'une croissance plus inclusive.

La liste des objectifs et des injonctions parfois contradictoires a augmenté au gré des discours et des conférences internationales laissant place à de multiples initiatives peu coordonnées et à des agendas multiples pour les bailleurs de l'aide internationale.

1.4.3. L'agriculture et la sécurité alimentaire au service d'autres priorités

Le réengagement de la BM avec son rapport publié en 2008, mais aussi les crises alimentaires qui se sont succédées dans les années 2008, 2010 et 2011, suite à la crise financière mondiale de 2007-2008, ont influencé l'agenda mondial et se sont traduites dans les instances internationales par la mise en place de nombreuses initiatives⁵⁵ institutionnelles ou financières, globales et mutualisées :

- le Nouveau partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation (GPAFS) en 2009 ;
- le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) en 2010 ;
- le Fonds vert pour la lutte contre le changement climatique en (2011) ;
- la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire en Afrique (NASAN) en 2012 ;

⁵⁰ Objectifs de développement durable (Nations Unies).

⁵¹ BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

⁵² Comme par exemple les fondations Bill et Melinda Gates et Rockefeller.

⁵³ Elle devient le premier créancier de l'Afrique à partir de 2015 et soutient un modèle de financement et de développement qui vient heurter les règles d'or occidentales économiques (capacité d'emprunt, garanties sur les matières premières ou les infrastructures financées) et démocratiques (pas de conditionnalité liée à la gouvernance, promotion d'un modèle libéral à forte croissance économique).

⁵⁴ AQMI : Al-Qaïda au Maghreb islamique ; BOKO HARAM : Groupe sunnite pour la prédication et le djihad, mouvement insurrectionnel et terroriste d'idéologie salafiste djihadiste.

⁵⁵ Elles sont politiques, à géométrie variable et font suite au sommet mondial de l'Alimentation organisé par la FAO en 2008, aux diverses rencontres du G7, du G8 et du G20 portant sur la sécurité alimentaire, à la COP 21 de 2015 et au sommet UE-Afrique de 2017.

- le Fonds européen de développement durable en 2017 ;
- l'Alliance Sahel destinée à mieux articuler les problématiques de sécurité avec le développement en 2017.

Cette liste non exhaustive répond à différentes finalités. Elles ont toutes un volet agricole. Officiellement, ces initiatives étaient fondées sur :

- un meilleur équilibre entre Etat et marché ;
- un bénéfice mutuel et une responsabilité mieux partagés ;
- une coopération d'égal à égal dans une logique de réciprocité ;
- la volonté de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs.

Ces initiatives étaient censées correspondre à la promotion d'un développement plus équilibré et plus respectueux des besoins des partenaires africains mais ne laissaient pas encore, hormis quelques exceptions avec la société civile ou le secteur privé, assez de temps et de liberté aux acteurs locaux pour les rendre co-concepteurs de projets réellement appropriés.

Le développement agricole y était désormais perçu comme un moyen et non une fin pour satisfaire aux ODD et aux problèmes croissants de pauvreté et d'insécurité alimentaire. L'agriculture a dû intégrer les enjeux économiques (production, transformation, organisation des filières, place dans l'économie, création d'emplois), environnementaux (pollution, ressources naturelles, changement climatique, biodiversité), sociaux (niveau et stabilité des revenus, bien-être, sécurité alimentaire, décence du travail, pauvreté), géographiques (aménagement du territoire, arbitrage dans l'utilisation des terres, articulation rural-urbain) et sécuritaires (nomadisme, ...).

1.4.4. Tentative d'infléchissement de la France dans le multilatéralisme

La France n'a pu rester étrangère à ces initiatives. Elle a dû, au contraire, en être partie prenante, aussi active que possible selon ses moyens. C'est ce qu'elle a fait en rééquilibrant ses financements multilatéraux et bilatéraux (CICID 2018) et en gardant comme priorité dans les textes la sécurité alimentaire (stratégie nationale 2019-2024 relative à la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable).

Pour lutter contre la « fatigue » de l'aide, les principes suivants ont été désormais partagés par la communauté internationale :

- définir des objectifs communs et ciblés afin d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables ;
- trouver des méthodes innovantes de coopération ;
- mettre en place un système de redevabilité des bailleurs.

A la fin des années 2000, la coopération agricole française était naturellement devenue plus difficile à lire et à faire exister. Elle était incluse dans les grandes thématiques promues par la coopération internationale multilatérale et devait répondre aux enjeux d'une croissance économique durable en répondant mieux aux besoins de nos partenaires locaux et à la jeunesse. Au niveau européen, la lutte contre l'immigration irrégulière s'est également imposée dans l'aide au développement et en a accaparé une partie des crédits.

L'approche agricole sectorielle historique s'est donc trouvée amoindrie, fondue dans une multitude d'actions et portée par divers acteurs français qui n'appartenaient plus forcément à une même famille et n'obéissaient plus aux mêmes objectifs, aux mêmes financements et aux mêmes tutelles. La présence de deux stratégies nationales, avec d'une part celle du MAA (« Stratégie internationale 2017-2022) qui n'est membre ni du CICID ni du Conseil d'administration de l'AFD et, d'autre part,

celle du MEAE (Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable 2019-2024) illustre aujourd'hui, en partie, la complexité dans la mise en œuvre des actions même si leur complémentarité est évidemment défendue. L'absence de ministre en charge du développement depuis 2017 (première fois depuis le début de la Vème République) n'a pas facilité la cohérence et la visibilité des actions.

1.4.5. Une stratégie agricole redéfinie au cœur des priorités multisectorielles

La dernière période, entre 2008 et aujourd'hui, s'est toutefois distinguée par des initiatives qui ont eu un impact sur la politique française en matière de coopération dans le secteur agricole :

- lors du sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO en 2008 ;
- par le plan d'orientation stratégique 2013-2016 de l'AFD ;
- par les orientations des CICID de juillet 2013 et février 2018 reprises dans la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale débattue en 2021.

En Juin 2008, au sommet de la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale, la France a lancé l'idée d'un nouveau partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture (GPAFS), composé de trois piliers :

- le renforcement de la coopération internationale et l'ouverture du CSA⁵⁶ à la société civile et au secteur privé ;
- la création d'un groupe international de scientifiques sur la sécurité alimentaire chargé de faire le lien entre recherche et politique, ayant débouché en 2009 sur un groupe d'expert de haut niveau⁵⁷ ;
- l'augmentation de l'APD destinée à l'agriculture au moment où le G7 s'était engagé au sommet de l'Aquila (2009), sur la mobilisation de 22 Mds € en faveur de l'agriculture en Afrique⁵⁸.

Le nouveau cadre d'intervention stratégique⁵⁹ (CIS) 2013-2016 de l'AFD, consacré à la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, a redéfini les priorités de l'aide agricole française, proposant le doublement de l'aide au développement rural et à la sécurité alimentaire, avec 1 milliard d'euros entre 2009 et 2012, soit 400 millions d'euros par an. Trois axes d'intervention ont été mis en avant :

- l'évolution durable des exploitations agricoles et des filières agricoles et alimentaires ;
- l'amélioration des politiques publiques agricoles, de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'aménagement du territoire, en renforçant les capacités des acteurs publics et des associations professionnelles ;
- l'amélioration de la gouvernance des collectivités rurales, l'équipement et le désenclavement des territoires ruraux.

Les décisions des CICID du 31 juillet 2013 et du 18 février 2018 ont par ailleurs réaffirmé le soutien aux agriculteurs dans les pays du Sud, notamment au Sahel, comme levier essentiel de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Le développement agricole inclusif, l'agriculture familiale et l'intensification agro-écologique y ont été explicitement mentionnés comme producteurs de richesse et d'emplois et comme respectueux des écosystèmes. Les initiatives proposées ont

⁵⁶Comité de la sécurité alimentaire mondiale (créé en 1974 et réformé en 2009).

⁵⁷High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) ou Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (GrEHN-SAN).

⁵⁸Engagement tenu in fine pour moitié.

⁵⁹Ce cadre a permis d'articuler les différentes dimensions des agricultures africaines (démographie, climat, biodiversité, emploi, itinéraires techniques, etc.) afin de contribuer à la croissance durable de filières agricoles, alimentaires comme non alimentaires, reposant sur des exploitations agricoles familiales et des entreprises.

porté alors sur l'adoption de politiques agricoles, le renforcement de l'intégration régionale, la structuration des marchés agricoles, des approches territoriales et de filières, l'appui aux organisations paysannes et la sécurisation du foncier.

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale en 2014 et les conclusions des CICID 2013 et 2018 ont cadré les priorités sectorielles, les objectifs de la politique française de développement et les moyens alloués. L'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été retenues comme « secondes priorités », bien après la santé et l'éducation, en s'inscrivant toutefois dans une dynamique croissante d'intervention de la France au plan bi et multilatéral en concentrant ses moyens sur des priorités géographiques comme le Sahel. La difficulté majeure résidait toujours dans la capacité à mettre en cohérence et à coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés français concourant à l'aide au développement dans le domaine de la sécurité alimentaire, que ce soit sur certaines thématiques (climat, biodiversité), sur certaines activités (recherche, enseignement technique et supérieur) ou avec certains acteurs (ONG, collectivités locales, secteur privé). La coordination globale thématique a disparu et s'illustre désormais soit par des réunions ad hoc soit par des regroupements (groupe initiative) et le déliement progressif des liens institutionnels entre les structures (tutelle, pilotage, coordination) et les flux financiers.

La France a profité, en prenant la présidence du G20 en 2011, de la montée en puissance de l'idée de régulation pour avancer ses propositions sur la gestion des stocks alimentaires et des marchés agricoles dans le prolongement du travail de coordination des politiques économiques et de régulation financière qu'elle avait entamées depuis 2008. La NASAN⁶⁰, lancée par le président américain Barack Obama lors du G8 de 2012, a donné au secteur privé un rôle incontournable, notamment par le truchement de partenariats public-privé. La France l'a d'abord adoptée⁶¹ puis, la volonté de porter l'APD sur les populations les plus vulnérables et sur la lutte contre les inégalités lui a fait prendre ses distances mais rendu sa position confuse car elle n'a pas renié non plus le rôle majeur du secteur privé (Canfin, 2013).

Le rapport « *Un partenariat pour l'avenir : 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France* » remis au Ministre de l'économie par Hubert Védrine en 2014 et celui d'Hervé Gaymard en avril 2019 pour relancer la présence économique française en Afrique⁶² plaident tous les deux pour une approche considérant l'agriculture comme l'un des secteurs clés de croissance africaine. Ils incitaient à construire des partenariats industriels et proposaient que l'agriculture porte une double ambition (élément central d'une plus grande sécurité alimentaire et levier du décollage économique du continent) conditionnée par une approche collective et complémentaire des acteurs français.

Dans le même temps, ces dernières années, les réflexions sur l'agriculture en Afrique ont progressé, sous l'égide de l'Union africaine dans le cadre de politique agricole « post Maputo et post Malabo »⁶³. Mais comme le montre très bien l'examen biennal fait dans le rapport 2019 d'évolution de la Déclaration de Malabo, la réalité n'a pas vraiment suivi les engagements politiques. Très peu d'Etats ont réussi à respecter les sept engagements complexes et ambitieux de Malabo⁶⁴ et mis en place un programme national d'Investissement agricole (PNIA). Seuls quelques Etats, dont Le Ghana, le Rwanda, le Maroc et le Mali, sont dans la bonne voie indiquée par la déclaration et ont des chances de mettre en œuvre leurs sept engagements d'ici 2025. Même si la croissance et la transformation agricole sont désormais devenues des objectifs prioritaires de tous les Etats africains, bien peu ont

⁶⁰Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique.

⁶¹Bien que critiquée par une partie de sa société civile qui y a vu le retour de l'aide liée et le soutien au secteur privé, au détriment des populations vulnérables.

⁶²« Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme » avril 2019.

⁶³Voir le dernier rapport de l'Union Africaine sur la réalisation des objectifs de Malabo -février 2019.

⁶⁴Engagements de Malabo : (1) Nouvel engagement envers les principes du PDDAA, (2) Renforcement des financements des investissements agricoles, (3) Eradication de la faim d'ici 2025, (4) Réduire de moitié la pauvreté grâce à l'agriculture d'ici 2025, (5) Stimuler le commerce intra-africain des produits de base et des services agricoles, (6) Renforcer la résilience à la variabilité climatique, (7) Renforcer la responsabilité mutuelle sur les actions et les résultats.

travaillé sur les pertes après récolte, l'autonomisation des femmes ou même le renforcement de la résilience au changement climatique des systèmes alimentaires et sont capables, à ce jour, d'indiquer des efforts substantiels en terme d'investissement agricole. Mais au regard des engagements de Malabo, les progrès techniques et ceux réalisés en matière de gouvernance paraissent déterminants dans les évolutions agricoles les plus significatives⁶⁵.

Enfin, depuis les années 2010, le MAA, de fait, a modifié sa stratégie en concentrant son action sur les politiques commerciales et économiques (voir deuxième partie).

Après les premières indépendances (1962), l'approche française de coopération agricole avec l'Afrique a été portée par un dispositif fort et une doctrine inspirée de la colonisation avant de devoir s'aligner progressivement sur l'aide internationale revisitée à l'occasion des ajustements structurels des années 80, perdant ainsi sa spécificité. Elle a obtenu des succès dont certains ont été utilisés et promus par la communauté internationale mais n'a pas suffisamment su défendre auprès des partenaires africains l'originalité de sa position et de son approche.

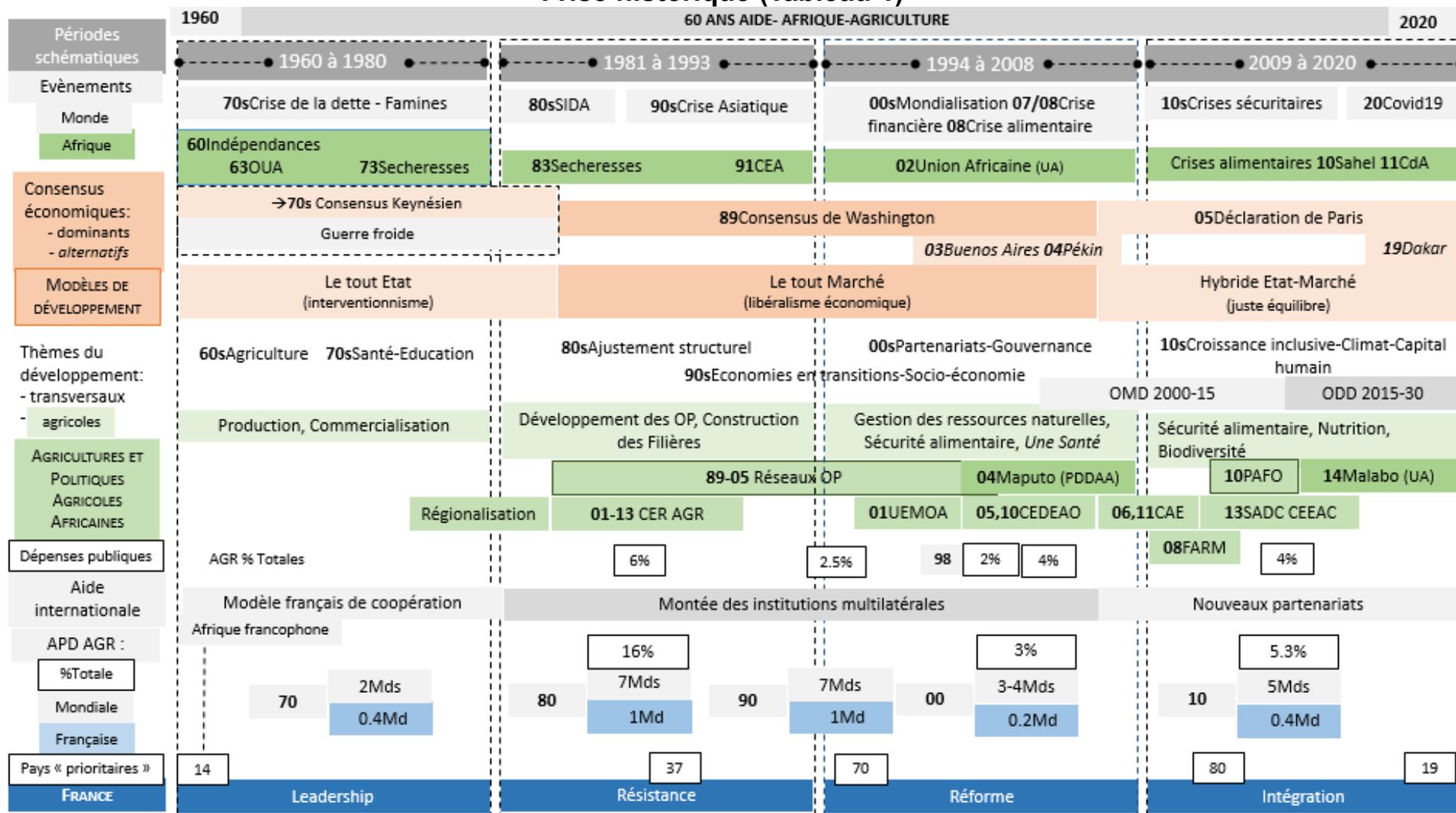
Une analyse plus en profondeur de ce qu'a été l'influence de la France dans les politiques agricoles devrait probablement aller jusqu'au niveau sectoriel (cultures vivrières, cultures de rente, production animales) et de la gestion des ressources naturelles renouvelables, car c'est à ces échelons que les impacts ont été les plus marquants, que ce soit sur les politiques forestières (aménagement forestier dans le bassin du Congo, gestion du bois-énergie dans le Sahel...) les politiques de l'eau (gestion par bassin versant : Sénégal, Niger, Nil, ...), les politiques d'élevage (pastoralisme, petit élevage) et les politiques halieutiques (analyse et gestion partagée des ressources, surveillance).

Au cours de la dernière décennie et depuis la réforme, la coopération agricole française s'est rapprochée de la coopération européenne avec des résultats mitigés. Elle s'est, d'une part, alignée sur le dispositif multilatéral et les règles de la commission européenne dans l'espoir de mieux valoriser ses actions et ses financements mais s'est trouvée, d'autre part, en concurrence croissante avec les autres états membres qui développaient de plus en plus d'actions agricoles, notamment en zone francophone. Elle a été également marginalisée progressivement par les multiples facilités de financements d'autres partenaires bilatéraux (BRICS) et de fondations.

La coopération internationale est devenue très « financiarisée » et les approches « macro-économiques » y ont été davantage privilégiées que les approches sectorielles. Dans ce contexte, l'influence agricole française en Afrique fait face aujourd'hui à des réalités issues de l'histoire de sa coopération avec le continent mais aussi aux réalités actuelles qui questionnent son avenir. C'est le sujet de la deuxième partie.

⁶⁵ D'après les travaux en cours des fondations AVRIL et FARM.

Frise historique (Tableau 1)



Notice de lecture de la frise historique relative à l'histoire de la coopération française agricole internationale

- 1) L'histoire récente (1960-2020) de la coopération agricole française a été influencée par quatre périodes fortement marquées par la conjonction d'évènements mondiaux et africains
- 2) L'évolution forte des modèles économiques (du tout Etat au tout Marché) a fortement influencé les modèles de développement
- 3) L'agriculture, qui a été un thème central du développement dans les années 60, s'est peu à peu diluée dans des préoccupations de plus en plus transversales (macroéconomie, gouvernance, partenariats...) et globales (climat, biodiversité, sécurité alimentaire et alimentation...)
- 4) A l'opposé du modèle européen, les politiques agricoles africaines ont d'abord pris une tournure régionale (années 2000) avant de commencer à évoquer des objectifs de souveraineté et de sécurité alimentaire nationale
- 5) Les dépenses publiques agricoles nationales, malgré les déclarations de Maputo et Malabo, n'ont fait que décroître au cours des 60 dernières années au même titre que l'aide publique agricole au développement, notamment française
- 6) Le modèle français, fortement présent et influant dans les années 60, s'est trouvé progressivement masqué par les institutions multilatérales puis par certains nouveaux partenaires bilatéraux comme la Chine et les BRICS en général et les fondations.
- 7) La France a adapté son dispositif en diminuant sa présence (moins d'Assistants Techniques) et ses financements au moment où elle multipliait ses pays bénéficiaires
- 8) Cette frise est destinée finalement, par une lecture attentive de gauche à droite et de haut en bas, à accompagner le parcours du lecteur dans l'histoire de la coopération française et à expliciter les quatre périodes caricaturales de cette coopération dans le secteur agricole et alimentaire : d'une phase de leadership caractérisée par une forte présence humaine et financière et par une influence marquée dans les années 60-80, elle a dû résister aux changements de paradigmes économiques des années 80-90, se réformer profondément dans les années 2000-2010 et s'intégrer dans un contexte international de plus en plus marqué par la gestion des biens publics mondiaux. Le lecteur pourra apprécier, par cette frise et cette histoire, ce cheminement et les caractéristiques que lui ont prêté ses nombreux exégètes.

2. DEUXIEME PARTIE : AUJOURD'HUI, MANQUE DE LISIBILITE ET MARGINALISATION DU MAA AU SEIN DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

« Quand on coupe les oreilles, le cou devrait s'inquiéter »

Evaluer le rôle et la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique aujourd'hui est un exercice délicat. L'action publique pour l'agriculture et l'alimentation en Afrique a été profondément modifiée et s'est fortement complexifiée du fait de la multiplication des acteurs (publics, privés ou associatifs, nationaux et internationaux), de la variabilité spatiale des niveaux d'intervention (local, infranational, national, supranational) et de la diversité des objectifs assignés dans tous les secteurs (environnementaux, économiques et sociaux).

Dans ce contexte, l'action de la France en faveur de ces politiques recouvre désormais un grand éventail d'interventions mais sans réelle cohérence ni pilotage. Au-delà, la financiarisation de l'aide au cours des dernières décennies ainsi que les nombreuses injonctions, souvent perçues comme contradictoires par les acteurs et les bénéficiaires, réduisent la crédibilité et la visibilité de l'accompagnement français en matière de soutien aux politiques agricoles en Afrique.

Dans ces évolutions, au sein du dispositif français d'aide au développement, le rôle du MAA est devenu marginal. Son action est surtout concentrée sur les problématiques commerciales et accessoirement sur les questions de formation avec des moyens humains et financiers sans rapport avec les besoins, ni avec son désir d'influence.

2.1. Le rôle actuel de la France dans les politiques agricoles en Afrique est difficile à apprécier

Le rôle de la France dans l'accompagnement des politiques agricoles africaines est si divers et dispersé qu'il n'a jamais vraiment été évalué dans sa globalité. En 60 ans de coopération, l'exercice n'a été mené que de manière partielle, au plan thématique ou géographique et en fonction des circonstances. L'exercice a aussi été rendu plus difficile avec le temps car, depuis 20 ans, les politiques agricoles constituent un moyen plus qu'un objet au service d'enjeux globaux. Les témoignages et la vision des acteurs du nord illustrent souvent l'écart croissant entre leur perception de l'Afrique et la réalité de l'évolution des pays africains.

2.1.1. Les politiques agricoles en Afrique : de quoi s'agit-il ?

Par politiques agricoles on entend l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles avec une définition large de l'agriculture incluant les cultures, l'élevage, la forêt, la pêche, l'alimentation et le développement rural.

2.1.1.1. La faiblesse des administrations agricoles

Dans les années 2000, la succession des effets des ajustements structurels, de la meilleure prise en compte des enjeux de santé et d'éducation et du besoin de reconstruire les administrations sur leurs fonctions régaliennes ont laissé place à des ministères de l'agriculture faibles et sans réel pouvoir face aux ministères du plan, de l'économie, des finances ou du commerce. Encore aujourd'hui, c'est une des raisons qui a conduit à la réduction des financements publics

internationaux mais également des financements nationaux en faveur de l'agriculture qui ont été et restent très inférieurs à ceux promus par la déclaration de Maputo en 2003 (repris lors du sommet de Malabo en 2014) qui prévoyait que les Etats africains consacrent au moins 10 % de leurs dépenses publiques au secteur agricole⁶⁶.

2.1.1.2. L'influence des débats internationaux

Pour les bailleurs de fonds internationaux, l'aide à l'agriculture est désormais d'abord un moyen au service d'enjeux climatiques et environnementaux portés au niveau international. La question de la sécurité alimentaire est moins prioritaire. Dans ce contexte, les approches traditionnelles des politiques agricoles se sont diluées dans de nouvelles approches issues des débats internationaux et parfois assez éloignées des réalités locales même si elles ont pu permettre dans certains cas de mieux concilier développement durable, commerce et implication du secteur privé. Certes la pandémie Covid-19 a remis en avant la question de la souveraineté alimentaire, y compris en Afrique, mais il reste à montrer que cette problématique, comme celle des nouveaux enjeux globaux, seront pris en compte dans l'appui que pourront apporter les pays développés à l'Afrique sur la question agricole et alimentaire.

2.1.1.3. Le rôle des projets et programmes d'investissement

Faute de stratégies et de politiques agricoles de long terme, la mise en place de nombreux programmes agricoles s'est souvent faite sans grande cohérence et durabilité, que ce soit au plan national ou régional ; ce qui a été la cause de frustrations et de rancœurs en raison de l'insuffisance d'emplois ou de ressources économiques créées au plan local. Par ailleurs, dans certaines zones, comme au Sahel actuellement, les projets agricoles y sont pour la plupart bloqués en raison de l'insécurité qui s'y développe.

Malgré les évolutions évoquées dans la première partie de ce rapport et les enjeux de souveraineté alimentaire rappelés lors de la crise de 2008 ou actuellement en cette période de pandémie, le secteur agricole a perdu sa prééminence dans les politiques publiques en Afrique. Par la perte de compétences dans de nombreuses administrations à la suite des « ajustements structurels », les bailleurs de fonds ont souvent remplacé ce que pourraient être des politiques agricoles nationales, inscrites dans des politiques macro-économiques et sociales nationales, par des projets et des programmes agricoles d'investissement qui se sont empilés, avec des résultats de long terme rarement évalués⁶⁷. Certes, la production agricole a considérablement augmenté en Afrique ces trente dernières années mais moins vite que la croissance des besoins alimentaires et, de fait, le nombre de personnes mal nourries n'a pas diminué.

C'est au début des années 2000, à la suite du Sommet mondial de l'alimentation de la FAO en 1996 que, sous l'impulsion de l'Union Africaine, vont réapparaître plus concrètement les notions de souveraineté alimentaire et de politiques agricoles, avec le PDDAA⁶⁸ et ses déclinaisons géographiques. Même si ces programmes d'investissement n'étaient pas vraiment ancrés sur des politiques agricoles, ils ont été l'occasion de mener conjointement un processus participatif d'analyse du secteur et d'élaboration de stratégies et de plans d'actions. Ils contenaient, en général, une composante d'accompagnement des investissements et des activités de renforcement des capacités des ministères sectoriels. Mais la difficulté résidait surtout dans la faiblesse de la coordination des bailleurs de fonds en raison de la diversité de leurs logiques et de leurs procédures parfois incompatibles. De fait, ces programmes d'investissement agricole ne correspondaient que

⁶⁶Cet objectif pouvait permettre aux Etats de reprendre la maîtrise de leur politique agricole en réduisant leur dépendance aux financements extérieurs dans ce domaine.

⁶⁷Malgré les efforts des projets à prendre en compte les résultats à court et moyen terme et les leçons apprises des projets antérieurs, l'analyse des impacts (effets à plus long terme) reste un exercice difficile.

⁶⁸PDDAA : Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine.

rarement à la mise en œuvre de véritables politiques agricoles s'inscrivant dans les politiques macro-économiques des pays⁶⁹.

2.1.2. De multiples acteurs français aux regards divergents et parfois loin des réalités

2.1.2.1. Des acteurs français dispersés

Au sein de la constellation de la coopération internationale française, évoluant elle-même dans une galaxie d'intervenants mondiaux publics, privés, bilatéraux ou multilatéraux, la multiplicité et la diversité des acteurs représentent une force encore significative en Afrique (AFD, Centres de recherche, ONG, bureaux d'études, entreprises...). C'est le fruit de l'essaimage des nombreux agents issus de la coopération française historique mais également de partenariats divers multilatéraux et bilatéraux où acteurs publics et privés coopèrent plus ou moins.

Mais ce dispositif est composé de multiples individualités qui travaillent souvent dans des sphères différentes sans mettre en synergie leurs forces autour d'une vision claire et d'objectifs partagés. Les postures défendues et le manque de collaboration entraînent des regards et des effets divergents, parfois exclusifs et des incompréhensions et des questionnements de la part de nos partenaires africains qui ne peuvent que constater les contradictions idéologiques de certains acteurs français. En même temps, on assiste à la fonte rapide du potentiel humain de la coopération agricole traditionnelle avec la disparition des présences sur le terrain, qu'il s'agisse de l'assistance technique, de la recherche ou du volontariat.

2.1.2.2. L'influence française sur les politiques agricoles en Afrique : du dialogue à l'accompagnement ...

Alors que la question de l'influence demeure un enjeu des relations internationales, la coopération agricole française est peu présente aujourd'hui comparée à sa place au cours des années 70. En raison de ses faibles moyens financiers et de son pilotage politique confus, la France peine désormais à garder visibilité et lisibilité dans le contexte actuel de la coopération agricole en Afrique.

2.1.2.3. ...avec des acteurs de plus en plus concurrents et méfiants entre eux...

Les acteurs publics et privés, y compris les ONG, souvent fortement impliqués dans leurs projets, peinent parfois à prendre du recul⁷⁰, notamment sur la relativité de leur place dans le dispositif de coopération, et à s'ouvrir aux réalités du développement. Ils sont concentrés sur leur recherche de financements publics français, de manière souvent isolée, concurrentielle et souvent sans imaginer être de taille à recourir à d'autres fonds internationaux plus importants.

2.1.2.4 ...et dans un dispositif jamais évalué dans sa globalité à ce jour

Plutôt qu'une juste évaluation de cette coopération agricole et de ses résultats en Afrique, on préfère aujourd'hui mesurer les performances commerciales et normatives, compter les publications des

⁶⁹Cas des politiques fiscales car les investissements sont inutiles et inefficaces si le prix des produits agricoles locaux est moins attractif que celui des produits importés, des politiques de formation car le nombre de techniciens agricoles formés est très faible ou enfin des politiques foncières pour comprendre que l'activité agricole s'inscrit dans des politiques agricoles, elles-mêmes partie de nombreuses autres politiques, économiques, sociales ou commerciales et donc fondées en priorité sur le respect des accords commerciaux, la faiblesse des taxes à l'importation, la gestion des territoires ou la mise en place de filets sociaux de sécurité pour les plus pauvres.

⁷⁰ A titre d'exemple, en 2018, à l'occasion d'un jumelage destiné à renforcer le ministère tunisien de l'agriculture (Cartographie des projets et programmes du MARHP conduits avec des partenaires extérieurs sur la période 2016-2020) dans lequel le CGAAER a été fortement impliqué, une cartographie des soutiens étrangers au Ministère de l'agriculture tunisien a été réalisée avec sa participation. Le résultat s'est avéré assez surprenant tant les acteurs français soulignaient leur part déterminante au budget du ministère et leur forte influence auprès du Ministère tunisien de l'agriculture et de leur capacité à orienter la politique agricole tunisienne alors que la réalité est toute autre (rapport disponible sur demande).

chercheurs dans les revues à comité de lecture, mesurer les décaissements de l'AFD. Mais pour quels résultats ?

Il n'existe pas d'évaluation du rôle qu'a pu avoir la France dans la définition ou la mise en œuvre des politiques agricoles en Afrique ni d'enquêtes sur la satisfaction auprès de nos partenaires africains concernant le rôle qu'a joué la France dans le secteur alimentaire et agricole. La liste des évaluations réalisées par le MEAE⁷¹ illustre la grande faiblesse de ces évaluations qui ont très souvent concerné une géographie particulière (pays, région), des thématiques très diverses, sous sectorielles (élevage, santé animale, ...) ou certaines organisations (FIDA)⁷².

Face à la complexité des politiques agricoles en Afrique (nombre important de pays africains (54) menant des programmes très divers), il est de plus en plus difficile de cerner l'action du MAA dans un ensemble bien plus global qui implique d'autres départements ministériels qui sont davantage engagés que lui et qui possèdent chacun leurs propres stratégies et leurs outils (fonds dédiés et ressources humaines) et des acteurs publics et privés nombreux qui contribuent aux interventions dans ce secteur⁷³.

A partir des évaluations disponibles et d'investigations supplémentaires qui mobiliseraient les autres ministères concernés, une évaluation plus globale, du type méta-analyse, s'avère nécessaire.

2.2. L'intervention française en faveur des politiques agricoles en Afrique : manque de coordination et de cohésion

Au-delà de la multiplicité des intervenants internationaux, la coopération française en faveur des politiques agricoles en Afrique s'est fragmentée en raison d'une insuffisance de coordination entre les acteurs français face à la multiplication des enceintes de débats et des initiatives et orientations foisonnantes, que ce soit au niveau national ou international.

Cette insuffisance de coordination apparaît de plus en plus évidente et la perte de substance technique de nombreux débats fait aussi le lit d'une action peu lisible et dont la pertinence est aussi questionnée par certains acteurs ou observateurs français et africains. Cela peut s'expliquer par l'absence de vision et de doctrine claire de la part des tutelles politiques, avec des injonctions contradictoires qui affaiblissent la crédibilité des discours et des interventions et par le défaut croissant de connaissance des réalités africaines.

Dans le cas du secteur alimentaire et agricole, la séparation entre la tutelle, porteuse des politiques, et les agences de mise en œuvre a contribué à la perte de lisibilité, de visibilité et d'efficacité par la dispersion des acteurs et l'absence d'une vision partagée. Ce secteur ne fait plus partie des enjeux prioritaires au sein des relations entre la France et l'Afrique en dehors d'effets d'annonce de quelques sommets, y compris les plus récents, bien éloignés des réalités du terrain.

2.2.1. Un nombre croissant d'acteurs, d'enceintes et d'initiatives

Les questions agricoles sont abordées et traitées dans des enceintes de plus en plus nombreuses en France, dans le monde et en Afrique. Ces enceintes multiformes, plus ou moins formelles et se réunissant avec des mandats divers, sont autant de prismes d'analyse avec chacune sa logique, son autorité réelle ou supposée, ses modes de représentation, ses modes de fonctionnement, de prise de décision ou d'élaboration de consensus.

⁷¹Cf. annexe 11 pour une liste sélective des évaluations réalisées par le MEAE et le MinCoop de 1989 à 2020.

⁷²« Evaluation prospective du partenariat de la France avec le FIDA », Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances, 2017.

⁷³La question des entreprises privées sera peu abordée dans ce rapport car essentiellement traitée par une autre mission du CGAAER sur la place des ETI françaises en Afrique est conduite dans le même temps.

Selon les thématiques, qu'il s'agisse du climat, de la biodiversité, de la nutrition ou de l'agriculture, les acteurs publics et privés sont également plus nombreux. Cela rend le consensus de plus en plus difficile au sein de ces enceintes qui n'échappent pas aux logiques d'influence où les représentants africains ne sont pas en position de force dans les négociations. Les acteurs se regroupent par connivence d'intérêt au sein d'alliances, de plateformes, d'ententes ; autant d'initiatives variées illustrant par leur foisonnement la vigueur démocratique et intellectuelle mais posant question quand il s'agit de trouver une cohérence, un fondement, une maîtrise réelle et une efficacité au-delà de discours volontaristes et des agendas débridés, loin souvent des préoccupations locales, des réalités économiques, sociales ou agronomiques et des enjeux territoriaux⁷⁴.

Aujourd'hui, le foisonnement des « évènements » nationaux et internationaux conduit à chaque fois à inventer un nouveau « coup » accompagné de décisions politiques, souvent de court terme, dont parfois l'annonce paraît suffire tant leur suivi et leur évaluation mobilisent peu par manque d'intérêt, manque de moyens financiers ou de ressources humaines.

Ces initiatives à géométrie et à statut variables ont pour effet de diviser, cloisonner et créer des illusions financières⁷⁵. Elles peuvent être déstabilisantes, mobiliser beaucoup d'énergie et reposer sur des dispositifs, en définitive, sans réelle utilité au-delà de la collecte de données dont la justesse peut être débattue⁷⁶. Elles compliquent les débats et les voies d'intervention. La multiplication des enceintes, des initiatives et des plateformes est perçue, in fine, comme un excellent moyen politique de passer de l'une à l'autre, de proposer des engagements de plus en plus difficiles à tenir et de fragmenter le débat politique, quitte à le délégitimer⁷⁷.

A l'inverse, un certain nombre d'initiatives, appuyées par des fonds fiduciaires, ont pu générer des programmes mondiaux (comme le GPAI⁷⁸ et sa Facilité AHIF⁷⁹ auxquels la France a largement participé sous plusieurs formes, ou le GAFSP⁸⁰ duquel la France est étonnamment absente) qui se sont traduits par des investissements importants avec des résultats mesurables dans les pays récipiendaires. La France choisit-elle bien ses participations et ses contributions ? Les relie-t-elle avec ses actions en cours, ses financements bi et multilatéraux ? Ne vend-elle pas plusieurs fois les mêmes financements ? En définitive, la différence entre le temps de la coopération technique et celui de l'accélération des initiatives politiques et diplomatiques interroge de plus en plus sur la crédibilité de cette coopération technique.

2.2.2. Un manque de cohésion des acteurs et des actions

Comme évoqué ci-dessus, les acteurs français travaillant peu ou prou dans le domaine de la coopération agricole en Afrique sont nombreux, en concurrence sur des marchés d'appels d'offre (AFD, UE, BM...) quand leur « surface » le permet ou en se regroupant, le cas échéant, sur des thématiques spécifiques.

La difficulté essentielle porte sur la visibilité et l'effet d'échelle de l'ensemble de ces opérateurs : hormis quelques-uns (AFD, CIRAD) connus et référencés par les organisations internationales comme la BM, l'UE, la BAD, la FAO ou le FIDA, ils sont petits, travaillent dans des géographies ou sur des thématiques restreintes, à l'image des structures propres du MAA (FAM/ADECIA et

⁷⁴A titre d'exemple, en 2013, à la demande du ministre, le CGAAER avait étudié les stratégies d'influence dans le secteur de l'élevage au niveau mondial après l'initiation de nombreux regroupements d'acteurs : « Cartographie des différentes initiatives d'influence en matière d'élevage » Alain Berger, Hervé Lejeune et Jacques Teyssier d'Orfeuil, 2015.

⁷⁵Alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique, créée en 2012 et dont la France s'est retirée en 2018.

⁷⁶Voir le dispositif AMIS qui, collecte des données et les commente, mais est sans effet sur la prévention et la gestion des crises.

⁷⁷Il est intéressant de noter la multitude de réunions internationales et les annonces correspondantes reconnaissant tel ou tel thème comme un bien public mondial : les services vétérinaires, l'eau, l'alimentation...

⁷⁸Global Program for Avian Influenza (GPAI) Control and Human Pandemic Preparedness and Response.

⁷⁹Avian and Human Influenza Facility.

⁸⁰Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire ou *Global Agriculture and Food Security Program* (GAFSP).

ENSV/FVI) qui n'ont pas de visibilité pour les pouvoirs publics africains ou les grands bailleurs internationaux.

Les entreprises françaises font généralement leur chemin à part et certaines, très implantées en Afrique, y mènent une coopération d'envergure. Les entreprises françaises se sentent assez isolées et peinent à trouver leur place dans le concert d'acteurs français, faute de vision de long terme, d'une part de défiance et d'un accompagnement qui prenne en compte leurs réalités⁸¹.

Cette faiblesse de la cohésion des acteurs en lien avec l'action du MAA s'illustre de plusieurs manières.

L'existence de deux stratégies ministérielles qui portent sur la sécurité alimentaire et les politiques agricoles, notamment en Afrique, celle du MEAE et celle du MAA⁸². Chaque ministère considère sa démarche légitime et complémentaire mais l'examen détaillé de ces deux stratégies ministérielles montre que la stratégie présentée par le MAA porte sur l'Europe et le commerce agricole et alimentaire (avant les enjeux de sécurité alimentaire ou d'agriculture) alors que celle du MEAE est précisément ciblée sur la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture.

Bien que les deux stratégies soient complémentaires au plan thématique et géographique, celle du MEAE⁸³ est plus complète, plus exhaustive et davantage structurée sur tous les aspects concernant la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture. Elle n'échappe pas au risque de catalogue « à la Prévert » et de possibles contradictions tant dans les objectifs que les modalités d'action. Elle affiche clairement, dans ses indicateurs de suivi, la primauté des objectifs environnementaux sur le reste : « 100 % des engagements de l'AFD en faveur de l'agriculture seront cohérents avec un développement bas-carbone et résilient, au sens de l'accord de Paris ». Compte tenu de la marginalisation progressive du MAA dans les actions de coopération agricole en Afrique, l'utilité et la pertinence de la formulation par le MAA seul d'une stratégie concernant les politiques agricoles en Afrique doit être questionnée car il aurait certainement été plus bénéfique, par souci de cohérence, d'inscrire, au moins pour la partie africaine, la stratégie du MAA dans celle du MEAE qui dispose davantage des moyens de sa mise en œuvre.

La faiblesse des relations de travail entre l'AFD et le MAA, et donc de dialogue entre la définition des politiques publiques (MEAE, MAA) et leur mise en œuvre (AFD) rend la coopération difficile même si, de facto, le retrait du MAA de bon nombre d'initiatives depuis 2010 illustre implicitement sa sortie du radar de la coopération internationale et des politiques de développement, alors que, paradoxalement, le MAA continue, sans que cela fasse l'objet d'une réelle évaluation⁸⁴, de pourvoir en MAD la FAO (9 MAD) ou le FIDA (1 MAD), de développer des formations techniques et supérieures dans certains pays clés (1 MAD au SCAC de Dakar et 1 MAD à l'Institut FSAGRI en Afrique du sud) et de développer des compétences commerciales avec la mise en place de conseillers agricoles en 2012, dont 4 en Afrique subsaharienne. Les nombreuses divisions de l'AFD en charge du secteur rural (Divisions OSC, EDU, ARB⁸⁵) ne simplifient pas la visibilité des actions de l'AFD sur le secteur alimentaire et agricole malgré la présence d'un cadre d'intervention stratégique assez clair et concis.

⁸¹Des responsables de ces entreprises regrettent que les PME bénéficient de moins d'attention de notre réseau diplomatique ou encore que les règles de RSE soient pour elles moins accessibles.

⁸²MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ; MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères.

⁸³« La stratégie poursuit cinq objectifs : renforcer la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et de la nutrition ; développer des systèmes agricoles et alimentaires durables ; renforcer l'action française sur la nutrition ; appuyer la structuration de filières agroalimentaires durables pour favoriser la création d'emplois décents dans les territoires ruraux, notamment pour les jeunes ; renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience.

⁸⁴Aujourd'hui, les impacts des experts résidentiels dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de l'agriculture mis en place par le MAA dans les enceintes internationales (FAO, PAM, FIDA, BM, UE) par Expertise France (financement MEAE) et par le MAA ne sont pas suffisamment mesurés et évalués.

⁸⁵OSC : Organisation de la société civile, EDU : Education, ARB : Agriculture, Rural et Biodiversité.

Les choix faits par le MAA, il y a quelques années, de garder ses opérateurs (ADECIA et FVI) et de les rattacher à ses structures propres (FAM, ENSV) étaient des choix institutionnels destinés à garder l'autonomie de ces structures en évitant la mainmise des « généralistes » sur les « sectoriels ». A cette période, la pratique et l'expérience d'Expertise France ne militaient pas en faveur du rapprochement compte tenu des nombreuses incertitudes sur le fonctionnement d'Expertise France et sur la capacité à maintenir l'expérience sectorielle dans ses « méga projets ». Cinq ans après, du point de vue de l'influence de la France sur les politiques agricoles en Afrique, l'analyse de l'influence et des moyens attribués à FVI/ENSV et à ADECIA/FAM pose la question de l'isolement de ces structures des principaux acteurs français de la coopération internationale (AFD y compris Expertise France, CIRAD notamment). En regard de l'influence de la France sur les politiques agricoles en Afrique, le rapprochement ADECIA-FAM plutôt que celui ADECIA-Expertise France interroge aujourd'hui sur les capacités pour ADECIA de poursuivre des actions d'accompagnement institutionnel, raison d'être de la création de cette structure en 2007. FAM est, en effet, considéré comme un organisme de conquête des marchés à l'international au service de l'agriculture française ; ce qui peut desservir l'action d'ex-ADECIA en matière de coopération institutionnelle : choix des pays d'intervention et crédibilité auprès des bénéficiaires. De plus, FAM et FVI réalisent environ 1500 hommes/jour de coopération agricole à l'international (équivalent à 6 ETP...) en recourant à des « experts-consultants » avec, notamment pour FVI, un effectif de 7 personnes dont 5 mises à disposition par le MAA (en plus des 1500 hommes/jours) ; situation qui interpelle sur l'opportunité de ces mises à disposition qui apparaissent disproportionnées avec l'activité réalisée. Dans le paysage de l'aide au développement, en 2021, FVI-ENSV et FAM-ADECIA effectuent un travail spécifique et de qualité mais qui reste très limité quant aux besoins et aux enjeux. Leurs moyens humains et financiers sont très limités et ils sont contraints au plan institutionnel par les structures qui les encadrent (FAM). Ils ne sont pas non plus connus des Organisations internationales (aucune publicité et très peu de relations directes avec UE ou BM). Cette situation contribue à marginaliser le rôle du MAA dans les actions de la France en faveur du développement agricole et rural des pays africains.

Certains comités techniques ont pu alimenter le débat au niveau national et jouer un rôle constructif dans les enceintes internationales. C'est le cas, par exemple, du Comité technique « Foncier et développement » qui associe depuis une vingtaine d'années des spécialistes aux compétences variées sous l'égide de l'AFD et du MEAE. Il pilote aujourd'hui le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières dans le monde » et se positionne comme un think-tank qui traite des questions foncières dans les pays du Sud (sécurisation des droits, appropriation des terres à grande échelle). Il anime aussi un groupe conjoint avec le GISA (§ 3). Ce type de comité reste cependant circonscrit à un sujet important mais particulier et le MAA n'y participe plus activement.

La coopération décentralisée se développe, notamment dans le secteur agricole, avec l'appui d'un agent MAD du MAA auprès de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du MEAE. Cette coopération est menée sous l'impulsion des régions ou des départements ruraux, parfois avec les agri-agences (AFDI) elles-mêmes financées par le guichet des ONG de l'AFD. Ces actions isolées alimentent ainsi la fragmentation des actions, des acteurs et des territoires. Et pourtant la coopération des collectivités locales françaises est volumineuse, en croissance et diversifiée (51 M€ en 2019 dont 10% en agriculture, soit 5,1 M€ ; 8,7M€ sur le Sahel dont 12 % en agriculture, soit 1 M€). Elle fait depuis quelques années l'objet d'un appel à projets spécifiques dédiés à l'agriculture. Le MAA (DGPE) siège au comité de sélection des projets de la DAECT/MEAE où l'agriculture est traitée dans des approches transversales (jeunes, urbanisation...).

La société civile, notamment les ONG et les fondations, accroît ses actions de coopération agricole (AVSF, GRET, INTERAIDE, AGRISUD, GERES, FARM, Fondation Avril...), souvent sans concertation, excepté sous forme de financements opportuns. Les ONG émergent pourtant toutes,

peu ou prou, au guichet société civile de l'AFD ou sont en concurrence sur certains appels d'offres de l'UE ou de l'AFD avec d'autres acteurs français comme le CIRAD ou certains Bureaux d'études. Quant aux fondations comme FARM ou la Fondation Avril qui ont totalement ou pour partie l'Afrique pour cible, leurs moyens limités pour la première ou leur création assez récente pour la seconde ne permettent pas, à ce stade, de contribuer réellement et suffisamment à la coopération française, sauf par certains débats en démultipliant les cercles de réflexion et d'influence.

Si le Secrétariat général au affaires européennes (SGAE) est cité par quelques acteurs comme une structure utile de coordination et de structuration des messages au sein du gouvernement, il n'en demeure pas moins un acteur aux pouvoirs limités au sein d'une constellation d'acteurs (dont la plupart revendiquent leur indépendance) et d'actions dans un ensemble devenu de plus en plus incohérent. Cela s'illustre par le graphique relatif à la multiplicité des acteurs de la coopération publique agricole française pour le développement (cf. page 51).

2.2.3. L'opportuniste salvateur de certains acteurs

Le paysage fragmenté de la coopération agricole française et l'absence de cohésion des acteurs ont laissé la place, faute de réel pilotage, à des comportements opportunistes de certains d'entre eux mis sous pression financièrement par la réduction des budgets publics. Ils sont de plus en plus en compétition sur certains appels d'offres et souvent discrets comme c'est le cas de structures privées de formation qui sont, à quelques rares exceptions, sorties du radar de l'enseignement agricole du MAA.

Le cas des acteurs de la recherche et en particulier du CIRAD est exemplaire à ce sujet. Au-delà de son autonomie, en particulier vis-à-vis du MAA qui n'en a pas la tutelle, même si un accord-cadre de coopération les lie, le CIRAD est certainement l'acteur qui s'est le plus adapté au nouveau contexte en restant plus près de l'agriculture africaine. Il n'a perdu au cours des 40 dernières années que la moitié de ses effectifs de terrain et a adapté ses compétences et ses modes d'intervention (partenariat) aux bailleurs de fonds.

Le CIRAD est aujourd'hui sur de nombreux terrains, y compris celui de la formation sous couvert de « formation-action » où pourtant sa légitimité n'est pas établie et où ses interventions ne sont pas nécessairement en complémentarité avec celles du MAA, de la DGER ou d'ADECIA, par exemple. C'est également un acteur des projets, notamment européens, et un « expert » sur des thématiques globales laissant parfois peu de place à l'initiative paysanne et aux approches par filières. Il est enfin en appui à la définition de la stratégie de certains bailleurs, comme c'est le cas pour l'AFD ou la DGDEVCO⁸⁶ aux côtés d'autres centres de recherche, d'universités européens ou de certains partenaires africains.

Rattrapés par les réalités du financement de la recherche, qui privilégie depuis une vingtaine d'années les publications dans les revues d'excellence pour l'évaluation des chercheurs et le classement des organisations de recherche, l'IRD et le CIRAD se sont recentrés sur la production scientifique et ont mis leur contribution au développement au service de cet objectif. Et dans la logique de guichet qui prévaut pour l'accès aux financements de l'Agence Nationale de la Recherche ou de l'Union européenne, par exemple, c'est cette excellence scientifique qui est valorisée par le choix des chercheurs mis en avant dans les réponses aux appels d'offres.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que certains acteurs de terrain soulignent parfois l'éloignement des chercheurs français et leur moindre intérêt pour certains sujets de production agricole ou d'organisation des producteurs et mettent en avant la meilleure visibilité et performance de la coopération allemande ou néerlandaise. Même si les structures ont fortement évolué, notamment

⁸⁶DG DEVCO : Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement/Commission Européenne.

avec les Unités mixtes de recherche (UMR), la spécificité des instituts de recherche français les a cloisonnés pendant longtemps des universités, rendant la visibilité de l'enseignement supérieur et de la recherche⁸⁷ très loin de ce qui peut prévaloir dans des complexes intégrés formation-recherche-développement comme celui de *Wageningen University and Research* au Pays Bas.

Par la place qu'il occupe encore, le CIRAD est utile aux tutelles comme vecteur pour renforcer certains partenariats avec le sud et comme catalyseur de nombreux partenariats avec d'autres acteurs français. Son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial lui permet un jeu opportuniste dans la course aux financements en contrepartie des réductions des ressources d'origine budgétaire. Le récent plan d'action commun CIRAD-INRAE est le signe d'une volonté de réunir les énergies en fonction d'objectifs communs. Il reste des efforts à faire pour reconquérir les marchés de la BM⁸⁸ et pour associer davantage l'enseignement supérieur et les acteurs privés des filières.

2.3. L'absence de pilotage de la coopération agricole française en Afrique

L'affaiblissement croissant de la coopération agricole française en Afrique est le résultat de choix politiques clairs (séparation tutelle-opérateur) et d'une réforme qui n'a pas forcément donné tous les résultats attendus. Le faible pilotage dans un contexte de financiarisation croissante du développement, de financements bilatéraux décroissants, de financements multilatéraux peu valorisés, d'éloignement progressif des gros bailleurs comme la BM et de déclin du dialogue technique avec ces institutions, ont eu raison du rôle que jouait encore le MAA dans les années 80. Se rangeant au pragmatisme de l'idéologie ambiante de la coopération internationale, la France est devenue un acteur parmi d'autres, sans grands moyens, et le MAA et ses opérateurs (FAM-ADECIA, ENSV-FVI) en sont devenus des éléments très marginaux, plutôt opérateurs de l'AFD ou de l'Union européenne sur quelques projets que co-maître d'ouvrage des politiques de coopération agricole en Afrique.

2.3.1. Des obstacles en matière de cohérence et de synergies

Les témoins auditionnés par la mission ont relevé de nombreux obstacles en matière de cohérence et de recherche de synergies.

Si les grandes orientations générales thématiques ou financières du CICID donnent leur place à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, celles-ci apparaissent en second rang⁸⁹. Ces grandes orientations sont en pratique peu suivies d'effets, notamment certains acteurs moins concernés par la problématique du développement qui peuvent s'en affranchir assez facilement ou les contourner dès qu'ils ne se considèrent pas dans la cible principale de l'aide au développement, comme c'est le cas du MAA qui définit ses propres priorités. Les 19 pays prioritaires ne reçoivent d'ailleurs que 50 % de l'APD française.

L'évolution du cadre international et le développement de la coopération multilatérale ont modifié les processus de requête des Etats et les modalités d'intervention : l'aide projet est considérée comme efficace à moyen et long terme en raison d'une supposée meilleure responsabilisation des opérateurs. Mais dans cette dynamique, la France a de plus en plus de difficulté à jouer une partition visible et compréhensible dans les jeux pluri-acteurs qui font la part belle aux systèmes et dispositifs anglo-saxons.

⁸⁷Choix consistant à placer des chercheurs dans des centres de recherche africains ou internationaux réduisant ainsi la visibilité du CIRAD, par exemple.

⁸⁸La nomination de la nouvelle DG du Cirad qui a transité au bureau de l'administrateur français à la BM devrait faciliter ce rapprochement.

⁸⁹La sécurité alimentaire et l'agriculture ont été récupérés en 2ème intention au CICID 2018 (partie 8), mais sont malgré tout parmi les priorités de second rang après l'éducation et la santé.

La coopération française reste prise aujourd'hui dans le dilemme de conserver une approche « projet » bilatérale, même avec des fonds verticaux dédiés (FFEM, Fonds Mondial Santé ou Education) ou de s'inscrire dans des initiatives politiques multilatérales qui prédéterminent souvent les choix des thématiques d'action, fruits du consensus international. Le choix des pays bénéficiaires comme celui des thématiques dépend de la capacité d'influence des pays membres des organisations internationales. La France lance très régulièrement des initiatives multilatérales pour exister dans le concert international mais engage ses financements et ses actions principalement dans le champ bilatéral sans qu'il y ait, en définitive, une réelle cohérence entre les deux champs d'activités (voir modèles d'influence en annexe 8).

S'agissant du secteur agricole, la capacité d'influence française dans le système multilatéral est de plus en plus questionnée, que ce soit sur le fond et ses idées ou sur la forme et ses capacités à mobiliser le réseau diplomatique. Il n'existe pas, semble-t-il, de bilan récent de l'aide agricole multilatérale française, de ses liens avec l'aide bilatérale et de sa cohérence globale (RH, fonds fiduciaires, contribution obligatoire et volontaires, financement des différents départements ministériels).

A titre d'exemple, si au sein de la Banque mondiale, l'AFD et le CIRAD sont des interlocuteurs considérés pour l'élaboration de programmes et leur mise en œuvre sur le terrain, peu de Français occupent dans l'organisation des postes stratégiques dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation ou du développement durable⁹⁰. Il demeure cependant encore un nombre important de français (et de francophones) en charge de la préparation, du suivi et de l'évaluation des projets d'investissements dans ces domaines, élément insuffisamment exploité aujourd'hui⁹¹.

Quant à la FAO, l'élection au poste de Directeur général de la FAO du candidat chinois contre la candidate française, est particulièrement significative. Elle a montré les carences du dispositif de promotion de la candidature française, le manque de soutien des candidats traditionnels africains et l'insuffisance de réflexion sur le niveau et la notoriété internationale des candidats à ces postes de direction des organisations internationales. Les observateurs constatent aujourd'hui, au sein de la FAO, comme sur le terrain, le portage d'objectifs contradictoires entre des pays aujourd'hui majoritaires (Pays d'Afrique, Etats-Unis, Chine, Amérique latine) attachés aux enjeux de sécurité alimentaire et au « produire plus » et les pays d'Europe de l'Ouest ou du Nord qui défendent la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, l'agroécologie et l'agriculture familiale. Au regard de cette réalité, le « Green Deal » européen comme la stratégie « Farm to Fork » apparaissent désormais en décalage par rapport aux objectifs de sécurité alimentaire de nombreux autres pays qui considèrent ces approches environnementales comme relevant du PNUE⁹², hors du champ d'action de la FAO. Il est clair que la disparition progressive des Français aux postes de responsabilité à la FAO ces dernières années, mais aussi au sein d'autres organisations internationales qui traitent des questions de développement agricole, est un signe de perte d'influence, d'autant que la France voit son vivier d'experts seniors s'éparpiller et se restreindre, peinant à présenter des candidats de standing international⁹³.

Cette situation tranche avec celle où des experts français influençaient encore l'agenda international comme ce fut le cas pour :

⁹⁰On notera cependant qu'aujourd'hui, le Vice-Président du développement durable à la BM est un allemand et que le Directeur de l'agriculture et de l'alimentation est un hollandais. Par ailleurs, les échanges réguliers entre les chargés de projets BM et AFD, jugés productifs par les deux parties, ont existé dans les années 2000 mais se sont taris dans le secteur agricole.

⁹¹De nombreux experts francophones, bien que formés en France n'ont fait l'objet d'aucun suivi (absence de gestion des Alumni)

⁹²PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

⁹³Le peu d'attrait de candidats français de bon niveau pour ces postes mériterait un examen particulier mais le manque d'ouverture pour l'international, la pratique limitée de langues étrangères, la primauté du local, les risques d'un changement professionnel ou le retour souvent difficile en France sont des éléments à considérer.

- la réponse mondiale à l'influenza aviaire hautement pathogène H5N1 qui, dès 2006, est conduite, pour la partie vétérinaire, par des experts français en poste à l'OIE, la FAO et la BM dans un premier temps, épaulés par ceux de la Commission européenne et de l'OMS. Cette alliance a eu de multiples impacts positifs et durables sur le terrain et au sein des organisations internationales⁹⁴, notamment sur l'opérationnalisation du concept « Une seule santé » ;
- le portefeuille des projets agricoles, notamment de la BM, qui reposait dans les années 2000 sur le trépied composé de projets de services agricoles, de gestion des ressources naturelles, et d'appui aux filières agricoles, à forte empreinte française ;
- le réengagement massif de la BM ces dix dernières années sur les thèmes de l'élevage, du pastoralisme⁹⁵, ou même l'opérationnalisation de « Une seule santé »⁹⁶, animés par l'équipe Elevage de l'institution, entièrement composée de français ;
- la réforme, en 2009, du Comité de la sécurité alimentaire mondiale⁹⁷, 35 ans après sa mise en place, et la création du Panel de haut niveau sur la sécurité alimentaire⁹⁸ à l'occasion du sommet mondial de la sécurité alimentaire de 2009 organisé par la FAO, ont été initiées et concrétisées sous influence française.

L'insuffisance de complémentarité entre le bi et le multilatéral constitue toujours une grande difficulté au cœur des différentes directions du MEAE, entre celles en charge des dossiers multilatéraux et les directions géographiques (Asie, Afrique) qui sont plus attachées au bilatéralisme pour des raisons opérationnelles très politiques (approche pays, modes de financements) contrebalançant en partie le poids pris par le multilatéralisme et limitant ainsi le jeu des directions transversales plus engagées dans celui-ci. Cela est aggravé par une gestion différenciée entre, d'une part, le MEAE sur le multilatéral et, d'autre part, l'AFD sur le bilatéral pour le suivi des dossiers sectoriels au sein des pays.

A un autre niveau, le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (GISA) tente de jouer auprès du SGAE un rôle de coordination entre les administrations concernées (MAA, MEAE) et la société civile (ONG), en particulier pour la formulation des positions françaises dans certaines instances internationales. C'est finalement le MEAE qui pilote le groupe et qui en est le plus influent compte tenu de la place des diplomates, du rôle de la Représentation permanente à Rome et de la faible place du MAA qui, jusqu'au début des années 2000, pouvait encore proposer au MEAE des nominations de hauts fonctionnaires comme représentant de la France auprès des agences onusiennes romaines en charge de l'agriculture et de l'alimentation (FAO, PAM, FIDA). Par ailleurs, la composition du GISA en fait surtout le porte-parole d'ONG, minimisant le rôle que pourraient tenir les entreprises françaises dans les politiques de développement de l'agriculture en Afrique.

Certaines ONG regrettent le faible soutien que leur apportent les administrations françaises en charge du développement, notamment pour avoir la masse critique et la légitimité à dialoguer avec les techniciens des gros bailleurs de fonds (BM, UE...) comme cela se faisait il y a trente ans avec l'appui de la direction de la coopération technique du MEAE.

⁹⁴Notamment la prise de conscience de la dangerosité des zoonoses à potentiel pandémique, des rôles et mandats respectifs de l'OIE et de la FAO, de la nécessité de s'appuyer sur des Services vétérinaires de qualité, inspirés du modèle français et évalués selon la démarche PVS de l'OIE, de l'interface homme-animal-environnement et des coopérations qu'elles suscitent, et d'un modèle de coopération internationale répliqué à plusieurs reprises par la suite.

⁹⁵Avec de nombreux appuis politiques (plaidoyers, dialogues, conférences de N'Djamena et de Nouakchott), analytiques (sur le pastoralisme, la sécheresse et les zones sèches, la stabilité) et opérationnel (nombreux projets nationaux et régionaux au Sahel –PRAPS et sur la Corne de l'Afrique-RPLRP, et le TF PASSHA).

⁹⁶Comme le montre le programme régional Ouest Africain REDISSE actuel dont la partie vétérinaire a été co-construite par des membres de l'équipe Elevage de la BM.

⁹⁷Depuis sa réforme en 2009, le CSA est la principale plateforme internationale et intergouvernementale qui permet à l'ensemble des parties prenantes de travailler ensemble pour assurer à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition.

⁹⁸HLPF : *High level panel of experts*

Une évaluation interministérielle approfondie des outils (ressources humaines, financements, structures dédiées) pourrait déterminer avec pertinence les modèles opérationnels les plus influents⁹⁹.

2.3.2. Quelques actions du MAA spécifiques et de qualité mais isolées

Le MAA a requalifié son dispositif de coopération avec aujourd'hui :

- au sein de la DGPE à laquelle le MAA a confié le rôle de coordination pour l'international, le Bureau de la mondialisation et de la sécurité alimentaire (BMSA) en charge du suivi des entreprises, des organisations internationales (FAO) et en déléguant ses quelques activités de coopération institutionnelle dans ses 2 structures, récemment intégrés à FAM¹⁰⁰ pour ADECIA et à l'ENSV pour FVI, en refusant leur intégration à Expertise France avec lequel un accord cadre a cependant été signé et qui définit les modalités de collaboration (actions sectorielles, taille des projets) ;
- au sein de la DGAL, une coopération technique et spécifique dans les domaines sanitaires et phytosanitaires avec de nombreux acteurs techniques bi et multilatéraux mais avec la difficulté majeure à pouvoir mobiliser les ressources humaines et les finances qui permettraient d'avoir une action plus forte et plus visible. Au-delà du sanitaire et du phytosanitaire, les compétences de la DGAL en matière d'alimentation (nutrition, systèmes alimentaires...) ne sont pas valorisées au niveau international en raison de moyens humains et financiers très contraints ;
- au sein de la DGER, le BRECI (Bureau des Relations Européennes et de la Coopération Internationale) qui met en œuvre un plan d'action portant sur 4 axes stratégiques¹⁰¹.

Depuis environ 10 ans, le MAA a progressivement concentré son action sur les politiques commerciales au détriment de la coopération agricole en faveur des pays en développement. Cette marginalisation du MAA dans l'appui aux politiques agricoles en Afrique s'illustre également par l'action de la DPMA¹⁰² dont la tâche à l'international est essentiellement liée au suivi et à la mise en œuvre des accords européens de pêche. La DPMA n'intervient pas en coopération sectorielle à l'international, laissant ainsi un champ vaste et peu exploré dans ce domaine, notamment en Afrique.

Outre quelques experts (MAD) en poste au pôle « sécurité alimentaire » de la sous-direction du développement humain ou à la Délégation de l'action extérieure des collectivités locales au MEAE, à la FAO (9 MAD) et dans quelques structures africaines, le MAA mobilise, en définitive, peu de moyens financiers (environ 600 000 € par an) et ces moyens sont mis en œuvre dans le cadre de projets d'opportunité sans que la mission ait pu obtenir de la DGPE, malgré plusieurs demandes, le volume et le détail des affectations en Afrique.

De plus, les agents mis à disposition dans les organisations internationales sont souvent sans moyens spécifiques, sans fonds fiduciaire dédié notamment. Ils n'ont donc pas vraiment les moyens d'influencer et d'être efficaces. La DGPE au sein du MAA a la charge de coordonner l'appui aux politiques agricoles, en Afrique notamment, mais elle n'en a ni les moyens humains ni les ressources financières qui lui permettraient d'assurer le pilotage et la coordination des opérateurs français « agricoles » du développement, de mettre à disposition l'expertise publique à un niveau suffisant ou de contribuer utilement aux quelques enceintes de débat d'idées les plus pertinentes (Comité Foncier, par exemple).

⁹⁹Cf. chapitre 322 et annexe 8.

¹⁰⁰FAM : France Agri Mer ; ENSV : Ecole Nationale des Services Vétérinaires ; FVI : France Vétérinaire International ; ADECIA : Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

¹⁰¹ 1. Renforcer les capacités des dispositifs de formation, 2. Accroître les mobilités réciproques, 3. Mettre en place des trajectoires de formation croisée (bi diplomation), 4. Développer et accompagner les incubateurs de formation (numérique) en collaboration avec les établissements techniques de formation, d'enseignement supérieur, CAMPUS FRANCE et l'AFD (enseignement technique).

¹⁰²DPMA : Direction des Pêches Marines et de l'Aquaculture.

Aujourd'hui, de manière assez autonome, voire isolée, le MAA a bien une « Stratégie européenne et à l'international » mais il voit ses actions de coopération mises en œuvre sur financements extérieurs. Le CGAAER contribue, avec la mise à disposition d'experts à la réalisation de certains projets (de l'ordre de 1 à 3 M€ par projet) sur financement de l'AFD ou de l'Union européenne (Jumelages, TAIEX¹⁰³).

A la DGPE, le BDSOI (Bureau du développement, de la solidarité et des Organisations Internationales) des années 2000, est finalement devenu en 2012, par plusieurs métamorphoses successives le BMSA (Bureau de la mondialisation et de la sécurité alimentaire) alors qu'était créé en même temps le réseau des conseillers agricoles indiquant clairement le passage de l'appui au développement vers celui de l'influence commerciale. Le faible budget mobilisé conduit à porter l'effort sur les ressources humaines encore disponibles¹⁰⁴. Le BMSA participe au pilotage du dialogue avec la FAO mais ne dialogue quasiment pas avec l'AFD. Il continue cependant d'entretenir, notamment par le biais de la DGER, des relations avec les institutions de recherche (CIRAD, IRD, INRAE).

Dans le domaine de la formation des agriculteurs et des cadres agricoles, le MAA poursuit, avec la DGER mais sans fonds propres, des actions à l'international. Le discours du Président de la République à Ouagadougou le 27 novembre 2017 a réaffirmé le soutien français à l'enseignement supérieur en Afrique et mobilisé en conséquence la DGER dans son domaine de compétence (coopération éducative et scientifique). Quatre axes stratégiques ont été établis en 2018 dont la mise en œuvre n'a pas bénéficié de crédits exceptionnels mais s'est inscrite dans les financements classiques et dédiés de l'AFD. Cette action de la DGER s'inscrit dans un ensemble de soutiens à l'enseignement agricole en Afrique subsaharienne par l'organisation de mobilités et par l'appui à la professionnalisation des enseignements, notamment dans certains pays clés francophones.

Les actions mises en place sont cependant insuffisantes et trop peu valorisées auprès des acteurs africains et internationaux. De manière concrète, l'AFD peine à collaborer avec la DGER car les visions et les objectifs sont différents. Il existe peu de partenariats entre établissements agricoles français et africains. L'AFD collabore principalement avec le CIRAD et l'Institut sup agro de Montpellier dans l'enseignement supérieur public mais peu avec les autres établissements d'enseignement supérieur car le fonctionnement d'AGREENIUM¹⁰⁵ est beaucoup trop faible et toujours pas à la mesure des enjeux. Une cinquantaine de bourses, soit moins de 2 % des bourses attribuées (40 sur financement français, 15 par les pays) sont attribuées chaque année dans le secteur agricole (essentiellement doctorat et master) qui se répartissent dans les divers établissements français mais surtout à Montpellier.

Les coopérations dans le domaine de la formation agricole existent donc mais ciblent souvent la formation supérieure d'ingénieurs ou au-delà (doctorants) alors que les besoins portent surtout sur les techniciens agricoles. Seuls quelques pays pourvoient la grande majorité des étudiants africains en France (Sénégal, Maroc, Tunisie, Algérie, Côte d'Ivoire, Cameroun). De nombreuses initiatives comme « Bienvenue en France » ou « le Partenariat pour l'enseignement supérieur africain (PEA) » pourraient davantage renforcer les mobilités croisées franco-africaines mais sont peu utilisées dans le secteur agricole (moins de 15 % des projets)¹⁰⁶.

Les constats présentés ci-dessus révèlent à la fois une multitude d'initiatives et de potentialités mais également des insuffisances institutionnelles, notamment la faiblesse politique du pilotage de l'aide au développement et le rôle mineur joué aujourd'hui par le MAA dans ce concert institutionnel.

¹⁰³ *Technical Assistance and Information Exchange* (instrument d'assistance technique et d'échanges d'information de la Commission européenne).

¹⁰⁴ 9 MAD à la FAO, 1 au FIDA, pas de MAD au PAM, 4 Conseillers agricoles en Afrique subsaharienne, 4 au Maghreb, 2 MAD hors CA en Afrique (1 en Afrique du sud et 1 au SCAC de DAKAR, tous deux dans l'enseignement sup et technique).

¹⁰⁵ AGREENIUM : Alliance de la formation et la recherche pour l'agriculture, l'alimentation, l'environnement et la santé globale.

¹⁰⁶ Voir en annexe 9 une présentation plus détaillée des actions de coopération internationale de la DGER en Afrique.

La marginalisation du MAA trouve sa raison dans l'éparpillement des politiques agricoles au sein d'autres programmes et le fonctionnement opportuniste des acteurs français dans un système sans réel pilote. Par ailleurs, si la France a réaffirmé sa présence sur la scène internationale lors de la COP 21 au plan politique et technique par le biais du climat et de la biodiversité, le financement des projets agricoles en Afrique passe désormais essentiellement, dans l'approche française, par l'adaptation au changement climatique ou la gestion des ressources naturelles.

La mise en place des agents du MAA (MAD) ou du MEAE (ETI) s'accompagne rarement de fonds dédiés et les contributions multilatérales sont peu associées à une expertise spécifique française. Par ailleurs, les fonds fiduciaires ou dédiés au secteur agricole et alimentaire sont peu nombreux et paraissent difficiles à appréhender et à suivre, y compris par les agents en charge de ces dossiers, au MAA ou au MEAE.

Les opérateurs du MAA, et notamment FVI-ENSV et FAM-ADECIA, effectuent un travail spécifique et de qualité mais qui reste très limité au regard des besoins et des enjeux. Ils sont contraints au plan institutionnel par les structures qui les encadrent (FAM), ne sont pas connus des Organisations internationales (aucune publicité et très peu de relations directes avec UE ou BM) et ils peinent à mobiliser des experts publics dont la compétence « métier à l'international » n'est pas reconnue par leur employeur ni valorisée¹⁰⁷.

Une réflexion est à mener sur le pilotage et la coordination des moyens de la coopération internationale au MAA, que ce soit sur la vision de long terme, la cohérence des diverses activités, la pertinence des financements, des affectations et des missions des conseillers agricoles et leur impact sur le dispositif français global de « coopération agricole ».

2.4. La financiarisation de l'aide, la baisse des moyens, la perte de crédibilité et les injonctions contradictoires

A l'échelon opérationnel, trois points ressortent des dix dernières années dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture : la « financiarisation » du développement, la baisse des moyens, dont ceux du MAA, et les injonctions contradictoires qui décrédibilisent l'action.

2.4.1. La financiarisation de l'aide au développement

Cette question a été documentée¹⁰⁸ : le développement, sous l'emprise des enjeux macroéconomiques, de la mondialisation et de l'ouverture aux acteurs multiples est devenu progressivement une affaire de « finances », reléguant les ressources internes et tout ce qui y est lié (lutte contre la corruption, fiscalité) au second rang, au profit des fonds externes multilatéraux et thématiques. La financiarisation du développement correspond à l'apparition des fonds d'investissement et à la promotion du capital-investissement comme instrument des politiques agricoles, à des partenariats public-privé et au recours croissant de l'APD au secteur privé en affichant une cohérence de leurs financements dans l'atteinte des ODD.

Ces fonds « externes » ont progressivement déresponsabilisé les demandeurs et orienté le développement dans la voie la plus attractive au plan financier. Les politiques et les stratégies de moyen et long terme sont négligées, certaines thématiques n'entrant pas dans cette perspective¹⁰⁹

¹⁰⁷ Les agents doivent souvent prendre sur leur temps de congés pour partir en mission.

¹⁰⁸ Voir notamment « La fabrique des politiques en Afrique, agricultures, ruralités, alimentations », sous la direction de Jérôme Coste, François Doligez, Johny Egg et Gaëlle Perrin, Ed Karthala, 2021.

¹⁰⁹ Comme par exemple le développement territorial.

et ce qui reste de mesures agricoles est le résultats d'agendas extérieurs souvent imposés ; ce que des observateurs qualifient aujourd'hui d' « unilatéralisme du multilatéralisme »¹¹⁰.

Au premier rang de cette dynamique, il y a l'AFD et ses modalités d'action avec la priorité donnée aux prêts dans l'aide au développement et, en contrepartie, la baisse significative des subventions. Cet impératif posé aux organisations financières du développement, a conduit l'AFD dans une logique bancaire classique où les résultats sont appréciés au regard des volumes de décaissements. La course à l'engagement s'accélère pour tenter d'atteindre 14 milliards d'euros en 2021. Même si l'agence se défend en disant qu'elle ne fait que répondre aux demandes des pays partenaires, l'offre privilégie les « gros » projets qui sont seuls rentables (plus de 6 millions d'euros). Cette logique prime souvent sur la logique de développement, l'objectif s'étant accommodé des moyens. Et il est désormais difficile d'identifier les financements modestes d'appui institutionnel même s'ils existent encore dans la nébuleuse des appuis.

Une forte demande existe mais la financiarisation du système et des instruments financiers mis en œuvre ne facilitent pas la réponse aux requêtes. Cette logique est issue de la libéralisation des années 90 et se caractérise par un retrait du rôle des politiques publiques, un affaiblissement des capacités institutionnelles dans les ministères sectoriels des pays concernés, un retrait des fonctions de planification et un désintérêt vis-à-vis de la création de dynamiques internes de transformation structurelle intersectorielle appuyées par des politiques publiques appropriées. C'est ainsi que le secteur agricole¹¹¹ et le soutien aux politiques agricoles ont perdu leur légitimité et leur intérêt initiaux pour la plupart des bailleurs de fonds. C'est à l'occasion des crises sanitaires H5N1 et Covid-19, alimentaires ou sécuritaires, que les bailleurs de fonds ont réinvesti les questions agricoles et de sécurité alimentaire en renforçant leurs programmes, comme ce fût le cas de la BM qui a doublé son volume d'investissements en agriculture entre 2000 et 2010 après une chute importante lors des décennies précédentes.

2.4.2. Le morcellement de l'action et le désintérêt progressif de la France pour les politiques agricoles et alimentaires en Afrique

L'aide publique au développement à destination de l'agriculture en Afrique suit deux évolutions :

- son montant direct diminue régulièrement, sauf si on y intègre l'ensemble de l'économie alimentaire (500 M€ en 2017, soit 50 % des financements de l'AFD à l'agriculture)¹¹² ;
- elle est de moins en moins identifiable en raison de sa contribution à beaucoup d'autres thématiques (climat, biodiversité) dont les financements sont en forte croissance.

L'aide publique au développement en faveur de l'agriculture n'est quasiment plus identifiable et donc évaluable. L'alimentation et le secteur agricole sont des « briques » de programmes plus larges et de projets qui se succèdent, parfois sans cohérence entre eux et sans cohérence régionale.

La gestion publique du développement et son approche par les ministères de tutelle (MEAE et MEF pour l'AFD) imposent une pression sur les coûts de personnel (coefficient d'exploitation) qui aboutit à deux effets qui se conjuguent au détriment de l'expérience et de la crédibilité des personnels mobilisés : les agents techniques de l'AFD sont principalement au siège et non sur le terrain et le recours à des jeunes ingénieurs comme assistants techniques ou comme Volontaires Internationaux dans les agences entraîne une forte perte de séniorité et d'expérience alors qu'en Afrique cette séniorité demeure un gage de crédibilité.

¹¹⁰Les pays riches imposent leur agenda aux pays pauvres.

¹¹¹Cette évolution devrait aussi être examinée sous l'angle des rapports d'autorité et de pouvoir qui existent entre acteurs impliqués, dont les bailleurs de fonds, les experts et les décideurs des pays concernés.

¹¹²Beaucoup de financements d'ONG ou du secteur privé (IDE) ne sont pas comptabilisés dans cette APD.

Par ailleurs, France Volontaires, comme beaucoup d'autres, employait, il y a 30 ans, de nombreux jeunes qui travaillaient sur le terrain et constituaient à la fois des capteurs de connaissance du terrain, qu'ils soient assistants techniques ou chercheurs, mais surtout un futur vivier de jeunes expérimentés capables d'animer le réseau d'experts français. Ce n'est plus le cas.

L'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD devrait accroître cette dynamique, par effet de mutualisation et d'échelle, incitant l'AFD à opérationnaliser seule ses projets et à diminuer le recours aux opérateurs extérieurs avec une perte de la diversité d'expertise, notamment dans le secteur agricole où les interventions sont souvent plus compliquées que dans d'autres domaines. La demande forte et croissante vis-à-vis d'Expertise France dont les équipes « agricoles » sont encore restreintes, oblige à privilégier les projets pilotes et facilement reproductibles, d'où probablement la faible collaboration avec le MAA.

La financiarisation du développement et la complexité des projets agricoles militent ainsi pour une exclusion progressive des thématiques les plus techniques et les moins médiatiques, dont l'agriculture. Institution financière de développement, l'AFD a aussi des marges d'action réduites du fait de ses outils d'intervention par rapport à d'autres bailleurs, comme par exemple pour l'octroi de subventions. Ainsi, elle n'a pas pu répondre, comme souhaité, à l'initiative du Partenariat mondial pour la sécurité alimentaire en 2012, pourtant promue par la France, excepté pour le soutien à la mise en place de stocks régionaux de sécurité.

2.4.3. Des injonctions et des modalités d'action contradictoires

En même temps que croissent la financiarisation des outils d'aide au développement et la multiplication des acteurs et des priorités de chaque partenaire, les Etats africains doivent désormais se réfugier sous l'ombrelle des 17 ODD et des 169 objectifs correspondants pour essayer de définir des priorités au sein de projets et programmes malaisés à concevoir face à la multiplicité des objectifs. Et au sein de « l'unilatéralisme du multilatéralisme » qui pèse fortement sur les Etats africains, on doit reconnaître que la France y développe des injonctions contradictoires dans ses messages véhiculés sur le développement agricole. Les écarts importants, parfois idéologiques, entre la création et la déclinaison des concepts contribuent, encore une fois, à la baisse de crédibilité du soutien de la France aux politiques agricoles en Afrique :

- Contradiction entre « productivisme » et « agroécologie » : Le discours français, historiquement productiviste pour le développement agricole en vue de la sécurité alimentaire après les indépendances (voir 1^{ère} partie), est contredit, souvent sans nuances, ces deux dernières décennies, par des préoccupations sociales, locales, territoriales et environnementales. L'agroécologie, en particulier, peut illustrer parfois cette approche paradoxale perçue dans certains pays bénéficiaires comme les injonctions du « Nord » au détriment des objectifs du « Sud » de développer la production « à tout prix » pour soutenir les enjeux présents et à venir de sécurité alimentaire du continent ;
- Contradiction entre « agriculture familiale » et « agro-business » : La défense de l'agriculture familiale promue par l'Union européenne et la France en Afrique est parfois perçue comme contradictoire avec le développement de l'agro-industrie en France et en Europe (« Faites ce que je dis mais pas ce que j'ai fait »). Ses conséquences sur les marchés mondiaux où les exportations européennes à bas prix sont encouragées et accompagnées (voir le rôle de nos conseillers agricoles) alors qu'elles sont régulièrement dénoncées comme des entraves au développement de l'agriculture africaine est une autre contradiction souvent évoquée ;
- Contradiction entre « agriculture familiale » et « politique de l'emploi » dans des pays « jeunes » nécessitant de vrais emplois : la défense de l'agriculture familiale et son corollaire, le développement des emplois familiaux agricoles prôné par certains, peut poser des problèmes de compréhension. En effet, si ces emplois familiaux ne sont pas bien rémunérés,

ils constituent un pôle de sous-emploi ou de chômage masqué. Si, en définitive, les gains de productivité agricole sont insuffisants pour rémunérer des travailleurs agricoles plus nombreux, fussent des emplois familiaux, on crée de l'appauvrissement et de la frustration chez des jeunes qui sont alors tentés par d'autres aventures professionnelles ou les mouvements extrémistes ;

- Contradiction entre « agriculture familiale » et « Accords de partenariat économiques (APE) » : Au moment où la France et l'Union européenne plaident pour le modèle d'agriculture familiale en Afrique, les mêmes poussent à la conclusion d'accords de partenariat économique (APE) pour faciliter le commerce entre l'UE et ces pays qui profiterait d'abord aux produits agricoles européens. Ainsi, le plaidoyer en faveur de l'agriculture familiale des européens manque de crédibilité et apparaît d'abord au service de leurs intérêts commerciaux agricoles en Afrique ;
- Contradiction entre « agriculture familiale », « agroécologie » et développement des NTIC (Nouvelles technologies de l'information et de la communication) : Le plaidoyer en faveur de l'agriculture familiale et de l'agroécologie est perçu pour une partie des acteurs africains comme antinomique à l'adoption par l'agriculture africaine de nouvelles technologies et du progrès technique qui peuvent apporter des réponses aux enjeux agricoles et alimentaires¹¹³. La question des biotechnologies et de l'utilisation des OGM est ainsi posée. La défense de l'agriculture familiale et la promotion de l'agroécologie empêcheraient l'adoption de techniques modernes de production dont, pour certaines d'entre elles, les Européens peuvent peut-être se passer mais qui, dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, peuvent s'avérer utiles.

Ces injonctions contradictoires, jeux d'analyse critique franco-français, sont souvent autant de pierres d'achoppement maladroites et parfois mal perçues par certains de nos partenaires africains qui trouvent désormais d'autres acteurs au discours plus clair, plus simple et aux modalités d'intervention moins conditionnelles, tout en répondant à leurs enjeux prioritaires.

En plus de ces multiples injonctions, les modalités d'intervention ont nécessairement changé au Sahel face aux questions d'insécurité : la forte implication militaire et la disparition de l'expertise technique internationale ont créé un contexte peu structurant où les acteurs de terrain ont des difficultés à ne pas se sentir marginalisés. L'Alliance pour le Sahel est un remède à cette situation mais elle souffre de contradictions institutionnelles entre les partisans de la sécurité et ceux du développement qui ne facilitent pas la mise en œuvre collégiale. L'insécurité croissante dans la zone sahéenne a considérablement freiné la mise en œuvre des projets de terrain et la présence des chercheurs et des ONG au détriment des acteurs et des financements pour sécuriser la zone.

¹¹³L'évaluation par l'UA des résultats de Malabo et les travaux du Regional strategic analysis and knowledge support system sur la transformation des systèmes agroalimentaires en Afrique (2020) montrent l'importance du progrès technique dans les résultats agricoles.

Le rôle de la France dans les politiques agricoles en Afrique a fortement évolué ces vingt dernières années et s'est affaibli pour aboutir aujourd'hui, pour le MAA, à de nécessaires révisions de son action et de sa place, devenue marginale, au sein du dispositif français d'aide au développement.

Après les indépendances, la plupart des pays africains s'étaient engagés dans des politiques agricoles volontaristes mais, vingt ans après, ils se sont trouvés bloqués dans leur élan par les ajustements structurels. Aujourd'hui, ils subissent les agendas de « l'unilatéralisme du multilatéralisme » (enjeux environnementaux et climatiques) et les modalités d'aide des pays développés (financiarisation).

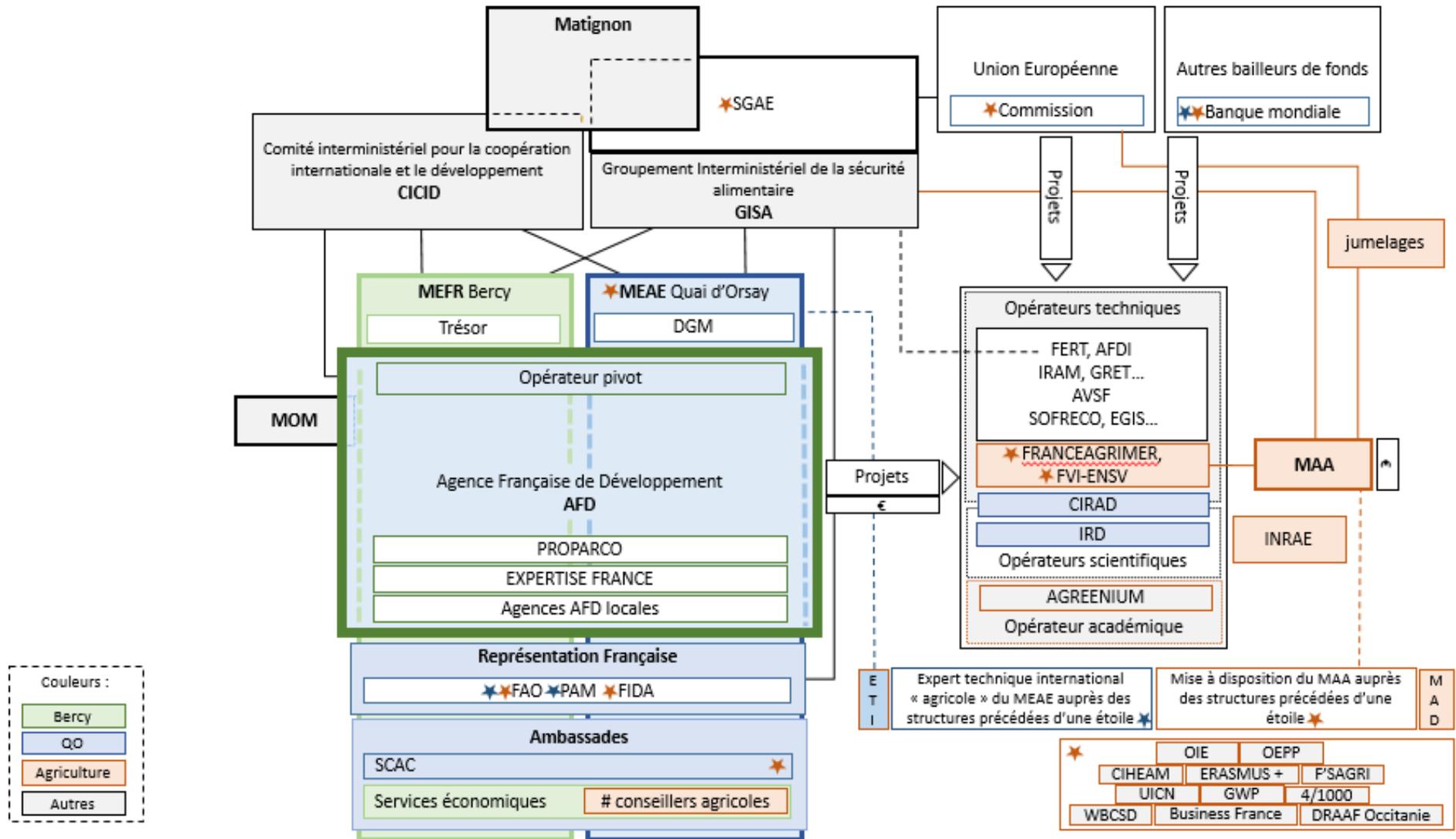
Suite aux sommets de Maputo (2003) et de Malabo (2014), l'Union Africaine a pu maintenir une priorité à la politique agricole par son Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA). Celui-ci a contribué à structurer les orientations et concrétiser les soutiens de la Banque Mondiale et de la FAO à l'échelon de l'Union Africaine ou celui de la BAD et de l'UE à l'échelon régional (appui à la CEDEAO). Dans ce processus, la France, désormais inscrite dans le multilatéralisme, est peu présente et peu visible, notamment du fait d'un positionnement stratégique peu lisible et de moyens opérationnels en dons insuffisants.

Si la France reste un acteur de la coopération agricole en Afrique, sur la lancée des décennies passées, l'atomisation de son action dans le multilatéralisme, les enjeux climatiques, la protection de l'environnement et la nutrition, font caler le moteur de la coopération agricole française. Par ailleurs, le rapprochement avec l'Union européenne n'a pas donné les résultats attendus, que ce soit au niveau multilatéral compte tenu d'une approche trop bureaucratique, descendante et de plus en plus éloignée du thème agricole dans ses politiques de développement, mais également au niveau des concurrences entre bilatéraux qui nuisent à une approche conjointe et complémentaire des Etats membres sur le terrain.

Pourtant, les plus hautes autorités de l'Etat français rappellent le rôle central de l'Agriculture dans notre relation avec l'Afrique et le contexte de la Covid-19 a mis en exergue les questions de souveraineté et d'interdépendances alimentaires qui pourraient porter une nouvelle ambition à ce partenariat. Cela suppose pour le MAA de « faire un pas de côté » sans développer d'inutiles regrets. Il s'agit de prendre acte de la nouvelle dynamique de développement proposée aux pays africains et désormais portée par des enjeux non spécifiquement agricoles et alimentaires. Le MAA a perdu son rôle d'acteur de premier plan de la coopération internationale et de l'aide au développement en Afrique. Il devrait pouvoir retrouver une place utile et visible dans l'appui aux politiques agricoles en Afrique en portant un agenda spécifique et en accompagnant une « équipe France » dans une vision de long terme partagée avec les autres ministères.

Si le MAA ne s'engage pas dans cette voie, les autres acteurs ministériels continueront de diluer son action. La question est alors de redéfinir la place utile et visible du MAA au sein de l'aide française au développement en Afrique. C'est l'objet de la troisième partie de ce rapport d'y contribuer.

Les acteurs de la coopération publique agricole française pour le développement



Notice de lecture du schéma institutionnel des acteurs publics de la coopération française agricole internationale

- 1) Dispositif général de coopération française public adapté plus spécifiquement à l'agriculture et à l'alimentaire
- 2) Entremêlement des acteurs et des financements de la coopération agricole internationale
- 3) Multitude d'acteurs dont la chaîne de commandement n'est pas unique ou coordonnée/concertée
- 4) Présence d'un grand nombre d'opérateurs techniques/scientifiques en concurrence sur des sources de financements peu diversifiées (AFD, UE)
- 5) Prédominance du MEAE et du MEF, maîtres d'ouvrage plus compétents sur les aspects macroéconomiques et socio-politiques que sur les dossiers sectoriels
- 6) Marginalisation du MAA et du MOM dans les choix politiques et les prises de décision au plan institutionnel et financier
- 7) Incapacité à identifier sur ce schéma les aspects dynamiques des jeux d'acteurs : cohérences/assemblages constructifs et/ou points d'achoppement/ blocages.

3. TROISIEME PARTIE : SEPT RECOMMANDATIONS POUR QUE LE MAA RETROUVE UNE CAPACITE D'INFLUENCE SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES EN AFRIQUE

« On ne peut pas labourer, semer, récolter et manger le même jour »

Alors que les « destins français et africains sont liés »¹¹⁴, la position de la France en Afrique s'affaiblit et le MAA n'est plus un acteur visible dans son champ traditionnel d'intervention sur le continent.

Cantonné dans ses modalités d'intervention traditionnelles, l'effort de la France dans le domaine de la coopération agricole et alimentaire se trouve aujourd'hui dépourvu d'ambition collective et dispersé entre des objectifs divers et une multitude d'acteurs, publics et privés, sans réelle vision, sans pilotage, ne pouvant, dans ces conditions, contribuer efficacement à relever les nombreux défis du continent.

En replaçant l'agriculture et l'alimentation à sa juste place dans la coopération française avec l'Afrique, le MAA peut encore jouer un rôle et être utile au développement des agricultures africaines.

3.1. Le MAA devrait renouveler son positionnement au sein de l'ensemble des acteurs français

3.1.1. Des enjeux stratégiques pour la relation entre la France et l'Afrique

Au regard des enjeux de souveraineté alimentaire exprimés au plus haut niveau de l'Etat, y compris pour les pays en développement, et des enjeux démographiques du continent africain, la question agricole et alimentaire doit être au cœur de la relation entre la France et l'Afrique et en constituer un pilier. Elle est essentielle et stratégique pour répondre à deux défis du continent africain :

- le défi alimentaire pour lequel la France et l'Afrique peuvent construire un partenariat solide autour de la notion de souveraineté alimentaire ; celle de l'Afrique et celle de la France en révisant les dépendances alimentaires et les interdépendances présentes et à venir pour que chacun renforce sa capacité à décider de ses modes d'approvisionnement et de ses systèmes alimentaires ;
- le défi de l'emploi qui correspond à une attente immédiate et pressante pour les jeunes Africains de plus en plus nombreux et à laquelle la France peut aider à apporter des réponses dans le secteur agricole et alimentaire grâce à ses entreprises, son appui aux formations, sa recherche.

¹¹⁴Discours à l'Université de Ouagadougou du président de la République, E. MACRON, 28 Novembre 2017 : « Nous sommes une génération dont les destins mêlés, qu'on le veuille ou non, parce que nous avons cette Histoire commune mais parce que nos parents, nos frères, parfois nos enfants ont fait ce choix d'enjamber les continents et les mers. Et je suis, comme vous, d'une génération convaincue que les diasporas africaines de France sont aussi au cœur de notre ouverture du monde. Et je suis aussi convaincu, comme nombre d'entre vous dans cette salle, que nous ne pouvons simplement nous regarder comme étant à des milliers et des milliers de kilomètres, mais comme étant aussi souvent de sang, d'Histoire et de destins mêlés ».

3.1.2. Une nouvelle ambition appuyée sur une forte impulsion politique

La France dispose de nombreux atouts pour aider le continent africain à relever tous ses défis au cours de ce siècle. Elle possède encore un socle de compétences au sein de ses centres de recherche, des ONG du développement et dans son administration. Elle dispose de financements à nouveau croissants (APD : 0,55% du PIB en 2022), qu'elle souhaite consolider et renforcer avec sa nouvelle loi relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Pour mieux utiliser ces moyens, la France devrait modifier son offre agricole et alimentaire vis-à-vis de l'Afrique avec une ambition renouvelée tant auprès des partenaires africains et que des bailleurs de fonds internationaux. Une vision de long terme et une stratégie interministérielle devraient porter cette ambition en réponse aux besoins concrets du sud plutôt que dictées par les agendas du Nord.

Contribuer à un développement durable en Afrique, c'est remettre l'agriculture et l'alimentation au cœur des relations Afrique-France et répondre à une demande africaine concrète et dynamique.

Si la France veut aller dans ce sens, elle devrait donc remettre en cohérence son dispositif, en revoir le pilotage et reconnecter ses filières économiques agricoles avec l'ensemble de l'écosystème, souvent très isolé (recherche et enseignement) en redynamisant son expertise technique et stratégique (MEAE, MAA) et en relançant l'AFD sur les questions cruciales qui hypothèquent la réussite du secteur agricole (foncier, conseil agricole, accès au financement).

3.1.3. Le rôle renouvelé du MAA

Dans ce contexte, le MAA ne peut rester un simple opérateur isolé. Pour valoriser ses atouts en répondant aux besoins de l'Afrique, la France peut s'appuyer sur diverses forces et donner au MAA un rôle spécifique dans cette dynamique en s'appuyant sur le trépied « impulsion politique, révision stratégique et nouvelles collaborations » qui motive les trois recommandations suivantes :

R1. Portée par une impulsion politique forte, afficher dans l'action du MAA en Afrique une vision de long terme et des objectifs clairs, en particulier en faveur de l'emploi et de la souveraineté alimentaire.

R2. Présenter un document stratégique d'appui au secteur agricole et alimentaire en Afrique pour la période 2022-2026, sur la base des orientations définies dans la recommandation n°1, qui constituerait le volet agricole et alimentaire d'une stratégie commune portée par le MAA et le MEAE et partagée par les autres ministères concernés (Santé, MTES, MEF).

R3. Formaliser un rapprochement avec l'AFD pour le financement des actions engagées sur la base des orientations définies dans la recommandation n°1 et formalisées dans le document stratégique d'appui à l'agriculture africaine (recommandation n°2) et favoriser les collaborations avec les Banques de développement et l'Union européenne.

3.2. Au plan opérationnel, le MAA devrait se réformer

Pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie « agriculture et alimentation africaine » (3A) qui doit guider les interventions du MAA en Afrique, la gouvernance et le ciblage des moyens existants aujourd'hui devraient être revus pour porter une ambition renouvelée, mobiliser l'ensemble des acteurs de « l'équipe France agricole et alimentaire », et engager de nouveaux moyens financiers liés aux partenariats avec les institutions financières.

3.2.1. Mieux orienter et coordonner les actions en faveur de l'agriculture et de l'alimentation africaine au sein du MAA

Dès lors qu'il s'agirait d'une priorité gouvernementale, le MAA devrait contribuer davantage, au côté du MEAE et de l'AFD, aux politiques agricoles¹¹⁵ en Afrique. Cela compléterait les activités actuelles du MAA avec ses opérateurs sur d'autres champs géographiques pour la promotion des exportations françaises, ni celles plus spécifiques de la DGAL en matière d'appui aux politiques sanitaires et phytosanitaires à l'international au-delà de l'Afrique.

Mais cela impose une gouvernance renforcée de la coopération « agricole et alimentaire » au sein du MAA. Le MAA doit retrouver son rôle de plaidoyer et de production d'idées, sa capacité à évaluer et à donner de l'ambition à une stratégie « agricole et alimentaire », particulièrement en Afrique, faite de rencontres « sectorielles » régulières, associant l'ensemble des partenaires publics et privés concernés. Ce rôle doit s'inscrire dans un pilotage et une coordination qui « réalignent » les stratégies, les acteurs et les financements aujourd'hui dispersés et cloisonnés, facilitant entre autre la coordination des agents mis à disposition ou détachés à l'international (MAD et ETI) et la gestion des fonds fiduciaires quand ils existent.

R4. Mettre en place une « mission Afrique » au sein du MAA pour réunir et animer une « équipe France agricole et alimentaire » et renforcer les actions Afrique de toutes les directions d'administration centrale du ministère en travaillant avec l'ensemble des autres partenaires institutionnels français.

Cette mission aura pour tâches principales de :

- redéfinir le rôle du BMSA¹¹⁶ ;
- renforcer les moyens et la communication du MAA sur des sujets « jugés prioritaires » ;
- valoriser davantage l'aide à l'internationalisation des entreprises et filières françaises sous la forme d'IDE¹¹⁷ en lien avec le MEF ;
- développer et coordonner des pôles de formation secondaires et supérieurs ;
- renforcer la recherche, notamment en accompagnant la mise en œuvre du plan d'action commun INRAE-CIRAD) ;
- développer une capacité de prospective et d'analyse sur l'Afrique (CEP, recherche, FAM...) ;
- mobiliser l'expertise au sein de MAA et de ses organismes rattachés ;
- structurer et assurer la cohérence des discours et des actions (agroécologie, aspects commerciaux, IG, « une seule santé », ...).

¹¹⁵ Elaboration, mise en œuvre et évaluation des politiques agricoles

¹¹⁶ BMSA : Bureau de la mondialisation et de la sécurité alimentaire au sein de la DGPE

¹¹⁷ IDE : Investissement direct à l'étranger

Elle devra notamment produire des éléments stratégiques pour un dialogue effectif et une articulation renforcée avec les autres ministères et l'ensemble du gouvernement (MEAE, MEF). L'élaboration de notes stratégiques à diffuser dans le réseau, la valorisation des formations et la tenue régulière de réunions de bilan et de prospective « agricole et alimentaire » en Afrique associant agents du MAA, du MEAE, de l'AFD et autres acteurs, y compris privés, devraient y participer.

R5. Porter une « Initiative Emploi Souveraineté Alimentaire » en facilitant la contribution du secteur privé au développement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Afrique et en reconnectant les filières économiques agricoles et agro-alimentaires françaises à l'ensemble de l'écosystème (recherche et enseignement).

3.2.2. Gérer les divers outils en fonction de la nouvelle stratégie

Le MAA a conservé des outils de coopération institutionnelle, humains et financiers en les isolant des financements internationaux classiques. Il met cependant à disposition de la FAO, du MEAE et d'autres acteurs des ressources humaines qu'il conviendrait d'évaluer dans leur efficacité intrinsèque mais aussi dans la concertation et la coordination de ces appuis avec le reste du dispositif français à l'international.

Dans le même temps, le MAA continue à coopérer sur tous les continents dans le domaine de l'enseignement agricole ou de la mise en place de politiques sanitaires (mesures SPS), avec de faibles ressources humaines et sans moyens financiers propres. Des opérations récentes d'enseignement agricole (voir annexe 9) ou de coopération sanitaire et phytosanitaire (voir annexe 10) illustrent la persistance d'une capacité à articuler politiques agricoles et actions de développement.

Les outils du MAA (ressources humaines, financements, structures dédiées) devraient être réorganisés pour correspondre aux modèles opérationnels les plus influents (voir exemples annexe 8). Les MAD et les conseillers agricoles en Afrique pourraient ainsi voir leur mission redéfinie en fonction des nouvelles priorités validées en interministériel.

R6. Revoir rapidement l'ensemble des agents du MAA mis à disposition pour les déployer en fonction des cibles prioritaires, c'est-à-dire en Afrique ou en lien avec l'Afrique, et envisager une meilleure coordination entre les ressources humaines et les fonds dédiés du MAA et des ministères concernés. Sur cette base, il pourra renforcer son dispositif, redéfinir la répartition et les missions de ses conseillers en Afrique pour les mettre au cœur de l'animation et de l'efficacité de l'équipe France dans les pays.

L'ensemble de ce travail et de ces nouvelles tâches impose en préalable, et en complément de l'action ministérielle une approche interministérielle à l'initiative du MAA, validée au plus haut niveau où le MAA jouera le rôle « d'aiguillon interministériel » et de pilotage pour les actions relevant de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en Afrique.

R7. Envisager, en interministériel, de conduire une évaluation globale et décennale (2010-2020) de la coopération française (publique, privée et associative) dans les secteurs alimentaire et agricole en Afrique.

Cette évaluation globale devrait permettre :

- d'évaluer de manière approfondie la pertinence des deux stratégies à l'international MAA et MEAE, le rôle des acteurs de la coopération agricole française (public, privé et associatif) et l'efficacité des outils de coopération « alimentaire et agricole » et leur modalités d'insertion auprès des porte-paroles de la coopération agricole internationale (AFD, CIRAD), l'ensemble des ressources humaines mises à disposition de la coopération agricole internationale (MAD et ETI) pour l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique ;
- d'analyser l'efficacité et la pertinence de l'ensemble des fonds (dédiés et fiduciaires) et des contributions multilatérales dédiés au secteur agricole ;
- d'enquêter auprès des partenaires africains sur l'état de la réponse française à leurs besoins ;
- de déterminer, par des parangonnages adaptés, les points critiques de l'approche française.

CONCLUSION

Cette mission n'aura pas permis, notamment à cause de la pandémie Covid-19 et de la difficulté à se déplacer, de faire une analyse fine et une cartographie précise de la manière dont ont évolué tous les acteurs, en particulier les acteurs étrangers, et ce qu'est devenue la France dans les politiques agricoles de certains pays et de certaines communautés économiques régionales et quel rôle elle joue et pourrait jouer avec certains acteurs clés nationaux ou internationaux.

Elle aura, en revanche, facilité la compréhension de ce que sont devenues les politiques agricoles et alimentaires en Afrique et l'évolution du dispositif complexe de coopération agricole français au cours des soixante dernières années.

Elle aura surtout permis de faire un état assez précis de l'évolution du rôle et de la place du MAA dans les politiques de coopération agricole et alimentaire de la France en Afrique et des multiples obstacles qui ne facilitent pas ce rôle indispensable que le MAA pourrait jouer en appui à la maîtrise d'ouvrage d'une politique nationale offensive et pertinente de coopération internationale et d'influence dans les domaines agricole et alimentaire en Afrique.

Elle a posé un certain nombre de questions et ouvert des chantiers qu'il conviendrait d'approfondir et de développer. Cela est d'autant plus opportun en 2021 que la pandémie actuelle, comme les crises alimentaires de la fin des années 2000, avaient montré l'importance des « destins mêlés » entre l'Afrique et la France et le souci de bâtir un vrai partenariat sur les questions de souveraineté alimentaire réciproque. Par ailleurs, le développement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire est une véritable opportunité de création d'emplois sur le continent.

Sous l'impulsion des plus hautes autorités de l'Etat, il est certainement temps de mettre l'ensemble des moyens et des outils davantage en cohérence et en coordination au sein d'une « équipe France agricole et alimentaire » au service de la demande croissante africaine. Mais cela demande de poursuivre l'exercice en interministériel.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le **18 NOV. 2019**

La Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général de l'Agriculture, de
l'Alimentation et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Réf : CI 820119

V/Réf :

Objet : Quelle place de la France dans les politiques agricoles de l'Afrique ?

PJ :

Les relations et échanges entre l'Europe et l'Afrique sont d'ores et déjà très denses. Elles ne peuvent que s'amplifier dans les prochaines décennies en raison des dynamiques démographiques et économiques de ce continent. En outre, l'ampleur et l'état de ses ressources naturelles (eaux, sols, forêts) sont à la fois un atout et un sujet de préoccupation légitime pour l'environnement local et global.

L'agriculture, au sens large des activités des secteurs primaire et secondaire de l'ensemble des filières contribuant à la bio-économie, est extrêmement diversifiée en Afrique. Cela est lié à l'amplitude des variétés pédo-climatiques (des déserts aux forêts équatoriales), à l'histoire longue des peuplements et de l'activité humaine et à l'histoire politique contemporaine de chacun de ses Etats.

Dans de nombreuses régions du continent, l'agriculture et la transformation des produits agricoles peuvent créer des emplois et réduire des déficits commerciaux. En outre, au titre de la cohésion nationale, le développement des zones rurales est impératif.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

La capacité des Etats Africains en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques agricoles a progressé depuis 2009 grâce à l'association de représentants de la société civile (Organisations de Producteurs, élus, Organisations Non Gouvernementales nationales, entreprises) et d'une façon générale de l'élévation des compétences, même si les engagements budgétaires n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions affichées et des besoins. Les possibilités et les modalités de régulations des marchés agricoles sont rediscutées au regard des événements de 2009 et des évolutions récentes des prix des produits que l'Afrique exporte.

La stratégie Europe et international du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation 2018-2022 exprime une priorité pour les pays africains du sud de la Méditerranée et ceux au sud du Sahara. Elle précise dans ses axes 3 et 4 les conditions d'une mobilisation de tous les acteurs français à différents niveaux (les organisations internationales, l'Europe, les Etats africains).

Une actualisation de la connaissance des partenaires internationaux aujourd'hui les plus engagés et les plus influents sur le continent africain est nécessaire pour apprécier le contexte d'intervention de l'aide française en matière agricole et la cibler au mieux.

Le CGAAER est sollicité pour conduire cette analyse dans quelques pays d'Afrique appartenant à deux organisations économiques sous-régionales.

Les pays seront sélectionnés pour leur poids régional, leur effet d'entraînement sur leurs voisins, l'importance économique et sociale de leur agriculture, les qualités de leurs politiques agricoles et de leurs mises en œuvre et les enjeux pour la France. Les Politiques Agricoles Communes (PAC) et les moyens qui y sont alloués par 2 des organisations économiques régionales seront analysés dans leur relations et leur impact sur les politiques de leurs Etats membres sélectionnés. La note de cadrage justifiera le choix des pays et des organisations régionales retenus.

Dans chaque pays, la mission identifiera les partenaires internationaux sur lesquels le pays s'est appuyé et continue de s'appuyer. Elle précisera comment ces partenaires ont été sollicités par le pays et quels moyens ils mobilisent. La mission appréciera les contributions de chaque partenaire à contribuer à la concertation entre les partenaires au développement du pays et avec les différents acteurs du pays. Elle appréciera les résultats obtenus sur la qualité du dialogue de politique publique et les réformes engagées. Les éventuelles contributions d'acteurs français seront analysées dans ce cadre.

Ce travail prendra la forme d'une cartographie des interventions des partenaires au développement agricole dans les pays et les organisations économiques sous-régionales retenus, en s'inspirant de la cartographie de même type conduite sur l'est du bassin Méditerranéen (rapport CGAAER 13110). Une attention particulière sera portée aux domaines structurant les politiques publiques selon la France (prix agricoles, aides aux exploitations, foncier, irrigation, filière, crédit agricole, risques agricoles, formation professionnelle, conseil, enseignement et recherche, investissement privé, Indication Géographique et sécurité sanitaire...).

.../...

Sur ces bases, la mission fera des recommandations en matière de :

- ciblage (thématiques et géographiques) des interventions bilatérales de la France ;
- partenariat entre acteurs français ;
- partenariat entre ceux-ci et des acteurs européens et non européens les plus influents ;
- innovation sur les modalités de mobilisation des ressources françaises.

Les services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises seront à la disposition de la mission qui pourra consulter les Conseillers agricoles des services économiques en Afrique.

Le rapport est attendu pour le premier trimestre 2020.

La Directrice de Cabinet



Isabelle CHMITELIN

Annexe 2 : Note de cadrage



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Mission n° 19105

Place de la France dans les politiques agricoles de l'Afrique

Note de cadrage

établie par

Laurent BONNEAU

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

François LE GALL

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

avril 2020

SOMMAIRE

¶		
▪	1. LES MEMBRES DE LA MISSION	8¶
▪	2. PRECISIONS SUR LES TERMES EMPLOYES	8¶
▪	3. ELEMENTS RETENUS POUR APPRECIER L'AIDE FRANÇAISE EN MATIERE AGRICOLE	9¶
▪	3.1. La lettre de mission suggère°	9¶
▪	3.2. Aller au-delà de ce que suggère la lettre de mission	10¶
▪	3.3. Une analyse relative de l'influence française sur les politiques agricoles en Afrique	10¶
▪	4. PRISE EN COMPTE DES TRAVAUX OU REFLEXIONS REALISEES OU EN COURS	10¶
▪	4.1. Sur la méthodologie et son contenu	10¶
▪	4.2. La mission prendra aussi en compte d'autres travaux réalisés au sein du CGAAER	11¶
▪	4.3. La mission se coordonnera avec d'autres missions en cours au CGAAER	11¶
▪	4.4. La mission bénéficiera des deux groupes de travail du CGAAER directement intéressés	12¶
▪	5. CHOIX DES PAYS ETUDIES	12¶
▪	6. METHODOLOGIE PROPOSEE	13¶
▪	6.1. Une première étape d'analyse de l'évolution de la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique (Etape 1)	13¶
▪	6.2. L'analyse des pays (Etape 2)	13¶
▪	6.3. Synthèse et recommandations (Etape 3)	14¶
▪	7. CHRONOGRAMME (PROJET)	14¶
▪	¶	

Par lettre de mission du 18 novembre 2019, le ministre en charge de l'agriculture a demandé au CGAAER « *une actualisation de la connaissance des partenaires internationaux aujourd'hui les plus engagés et les plus influents sur le continent africain ...pour apprécier le contexte d'intervention de l'aide française en matière agricole et la cibler mieux* » en conduisant « *cette analyse dans quelques pays d'Afrique appartenant à deux organisations économiques sous-régionales* ».

Cette lettre précise que « *ce travail prendra la forme d'une cartographie des interventions des partenaires au développement agricole dans les pays et les organisations économiques sous-régionales retenus* » pour aboutir à « *des recommandations en matière de :*

- *ciblage (thématiques et géographiques) des interventions bilatérales de la France,*
- *partenariat entre acteurs français, partenariats entre ceux-ci et des acteurs européens et non européens influents,*
- *innovation sur les modalités de mobilisation des ressources françaises. »*

1. LES MEMBRES DE LA MISSION

Par lettre du 9 décembre 2019, ont été désignés pour cette « mission de conseil » :

- Laurent Bonneau, Inspecteur général de santé publique vétérinaire,
- François Le Gall, Inspecteur général de santé publique vétérinaire,
- Hervé Lejeune, Inspecteur général de l'agriculture.

Cette mission est suivie par le Président de la septième section « prospective, société, international ».

2. PRECISIONS SUR LES TERMES EMPLOYES

- « **Place** de la France... » : cette notion peut renvoyer à la place proprement dite, au rôle ou à l'influence. La mission retient les deux aspects : d'une part la place en tant que telle de la France dans les politiques agricoles en Afrique et, d'autre part, l'influence ; c'est-à-dire l'action qu'un pays exerce sur la politique, l'économie, la culture, le mode de vie d'un autre pays.
- « **Place de la France...** » : s'agit-il de la France en tant qu'Etat en référence à son action diplomatique ou au-delà l'ensemble des acteurs français ? C'est cette approche élargie que propose de retenir la mission.
- « ... **dans les politiques** agricoles de l'Afrique » : la mission propose de retenir ici une approche large incluant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles en Afrique.
- « ...dans les politiques **agricoles** de l'Afrique » : la mission propose de retenir une définition large de l'agriculture incluant l'agriculture, la forêt, la pêche, l'alimentation et le développement rural.

En raison de ces précisions et pour faciliter la présentation de la mission à ses interlocuteurs, notamment africains, il est proposé d'entretenir un titre différent pour cette mission :

3. ELEMENTS RETENUS POUR APPRECIER L'AIDE FRANÇAISE EN MATIERE AGRICOLE

3.1. La lettre de mission suggère :

- « Les politiques agricoles communes et les moyens qui y sont alloués par deux organisations économiques régionales seront analysés dans leurs relations et leur impact sur les politiques de leurs Etats-membres sélectionnés ».
- « Dans chaque pays, la mission identifiera les partenaires sur lesquels le pays s'est appuyé et continue de s'appuyer...
- ... Elle précisera comment ces partenaires ont été sollicités par le pays et quels moyens ils mobilisent...
- La mission appréciera les contributions de chaque partenaire à contribuer à la concertation entre les partenaires au développement du pays et avec les différents acteurs du pays...
- ...Elle appréciera les résultats obtenus sur la qualité du dialogue de politique publique et les réformes engagées ».
- Elle appréciera « les éventuelles contributions d'acteurs français dans ce cadre ».
- « Une attention particulière sera portée aux domaines structurant les politiques publiques selon la France (prix agricoles, aides aux exploitations, foncier, irrigation, filière, crédit agricole, risques agricoles, formation professionnelle, conseil, enseignement et recherche, investissement privé, Indication géographique et sécurité sanitaire... ».

3.2. Aller au-delà de ce que suggère la lettre de mission

Les membres de la mission proposent qu'au-delà de ce que suggère la lettre de mission certains autres aspects soient examinés afin de mieux comprendre l'influence de la France sur les politiques agricoles en Afrique :

- Les décideurs des politiques agricoles africaines (formations, influences...) à l'échelon national, régional et continental,
- Les ONG françaises au regard des autres ONG intervenant en Afrique,
- La place et le rôle de la France au sein des organisations internationales intervenant sur l'agriculture et la sécurité alimentaire,
- Les entreprises françaises dans l'agriculture et l'agro-alimentaire en Afrique,

- Les fondations françaises dans le développement agricole en Afrique,
- L'aide publique au développement et la force de frappe agricole bilatérale française en Afrique : état des lieux, évolution...
- Les interventions dans les domaines de l'enseignement, la recherche, le conseil et l'appui aux organisations professionnelles.

3.3. Une analyse relative de l'influence française sur les politiques agricoles en Afrique

La mission considère que cette influence n'existe que dans un jeu complexe de forces diplomatiques, économiques et financières d'acteurs étrangers ou internes à l'Afrique qui dépassent souvent les seules questions agricoles ou de sécurité alimentaire. C'est dans ce contexte que peut être appréciée cette influence réelle ou supposée.

4. PRISE EN COMPTE DES TRAVAUX OU REFLEXIONS REALISEES OU EN COURS

Au-delà des échanges qui seront établis en tant que de besoin avec les conseillers agricoles des ambassades en charge des pays concernés, la mission prendra en compte des travaux déjà réalisés. Elle sera coordonnée avec d'autres missions en cours qui pourraient concerner son champ d'action.

4.1. Sur la méthodologie et son contenu

La mission s'inspirera, comme indiqué dans la lettre de mission sur la cartographie de même type conduite sur l'est du bassin méditerranéen : « Cartographie des acteurs de la coopération agricole avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée », décembre 2013 » (rapport CGAAER n° 13110).

4.2. La mission prendra aussi en compte d'autres travaux réalisés au sein du CGAAER

Il s'agit de répondre à l'un ou l'autre des objectifs poursuivis en capitalisant sur ces travaux, notamment :

- « Sécurité et indépendance alimentaire en Afrique du Nord : quel rôle peut jouer le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ? », note de réflexion et de proposition du CGAAER, juin 2017.
- « Cartographie des projets et programmes du MARHP¹¹⁸ conduits avec des partenaires extérieurs sur la période 2016-2020 » (décembre 2018), livrable du Jumelage européen « Appui institutionnel au MARHP pour renforcer ses capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales inclusives, participatives et de long terme ».
- « Evaluation rétrospective- Partenariat de la France avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) », Direction générale du Trésor, octobre 2017.

¹¹⁸ MARHP : « Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche » (Tunisie)

- « La philanthropie privée au service du développement », Global network of foundations working for development (OCDE), septembre 2018.
- « Relancer la présence économique française en Afrique », Hervé Gaymard, décembre 2019.

4.3. La mission se coordonnera avec d'autres missions en cours au CGAAER

En particulier :

- La mission « Agro-écologie- parangonnage international et engagement international des acteurs français » (n° 19107) qui devrait concentrer ses travaux sur les pays européens, américains et asiatiques. En conséquence, la mission sur l'influence de la France sur les politiques agricoles en Afrique inclura la question de la prise en compte de ce concept d'agro-écologie dans les politiques agricoles africaines,
- La mission "Investissements directs de Petites et Moyennes Entreprises (PME), Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) et coopératives françaises des branches "bioéconomie" en Afrique" (n°20027),
- La mission "Facteurs agraires des crises politiques contemporaines" (n°20024).

Il s'agira autant que possible, de coordonner ces différentes missions et de mutualiser les travaux qui peuvent se recouper, comme par exemple l'analyse bibliographique ou les auditions de « personnes ressources ». C'est le rôle attendu du nouveau groupe de travail du CGAAER « Coopération internationale ».

4.4. La mission bénéficiera des deux groupes de travail du CGAAER directement intéressés

- Les travaux passés et actuels du Groupe sécurité alimentaire du CGAAER, animé par Hervé Lejeune, qui a notamment mis à son agenda la question de la prise en compte de l'agroécologie dans les pays en développement, particulièrement en Afrique. Ces travaux alimenteront en tant que de besoin ceux de la mission.
- Le rôle de coordination attendu du Groupe « Coopération internationale », en cours de mise en place, animé par Laurent Bonneau, et qui devrait servir de support à une coordination des missions et des réflexions en cours sur ce thème, en lien avec le Groupe « sécurité alimentaire ».

5. CHOIX DES PAYS ETUDIÉS

La lettre de mission précise que l'analyse demandée doit porter sur quelques pays d'Afrique appartenant à deux organisations économiques sous-régionales. Elle suggère que « *les pays seront sélectionnés pour leur poids régional, leur effet d'entraînement sur leurs voisins, l'importance économique et sociale de leur agriculture, les qualités de leurs politiques agricoles et de leurs mises en œuvre et les enjeux pour la France* ».

Au stade de la présente note de cadrage, la mission juge prématuré de désigner les pays qui feront l'objet d'une analyse particulière devant déboucher sur la cartographie demandée. Ce choix de 4 à 7 pays doit être cohérent. Il suppose un travail documentaire préalable qui fait partie intégrante de la mission.

Au regard des critères mentionnés par la lettre de mission pour le choix des pays, la mission propose aussi de prendre en compte :

- les pays où les acteurs français (AFD, MAA, MAEDI) sont particulièrement engagés ou faisant l'objet d'une attention particulière (« pays cibles » du CICID¹¹⁹ en Afrique, par exemple),
- le classement établi par le deuxième bilan de la Commission de l'Union Africaine sur la mise en œuvre de la déclaration de Malabo (juin 2014) sur la croissance accélérée de l'agriculture et sa transformation pour la réduction de la pauvreté (Assemblée générale de l'union africaine de février 2020)¹²⁰,
- les travaux déjà réalisés au sein du CGAAER dans le cadre de jumelages en Afrique du Nord , par exemple¹²¹.

6. METHODOLOGIE PROPOSEE

6.1. Une première étape d'analyse de l'évolution de la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique et d'identification des pays analysés (Etape 1)

Il s'agira de présenter et analyser les évolutions de la « coopération » agricole française en Afrique au cours des 50 dernières années afin de montrer la trajectoire et le point d'arrivée correspondant à la situation actuelle:

Ce travail reposera sur

- une recherche documentaire qui doit permettre d'écrire l'« Histoire de la coopération agricole française en Afrique depuis les années 60 » et d'identifier les pays qui feront l'objet d'un examen particulier,
- la rencontre d'experts/personnalités de la « coopération » française en Afrique pour corriger et valider un premier « draft » de l'« Histoire de la coopération agricole française en Afrique depuis les années 60 » .

6.2. L'analyse des pays (Etape 2)

L'objectif est d'élaborer une « **cartographie** » de l'influence de la France dans les politiques agricoles des pays identifiés lors de la première étape.

Ce travail reposera dans un **premier temps** sur :

- L'identification d'un maximum d'éléments sur les politiques agricoles des pays identifiés, leurs partenaires au développement et l'influence française.
- L'élaboration et la diffusion d'un questionnaire pour recueillir les informations sur les pays identifiés en complément de la recherche documentaire. Ce questionnaire aura pour objet de mesurer plus précisément l'influence française : moyens mis en œuvre (financements, acteurs français...), autres acteurs étrangers... Dans la perspective d'une cartographie concernant plusieurs pays, il convient que

¹¹⁹ CICID : Comité interministériel de la Coopération Internationale et du Développement

¹²⁰ Ce bilan est établi sur la base de 7 thématiques de performance déclinées en 47 indicateurs. Il en ressort que 4 pays sont « on track » ; c'est-à-dire qu'ils affichent un score au-dessus du score de référence : le Rwanda, le Maroc, le Mali et le Ghana. <https://agrinatura-eu.eu/2020/02/second-biennial-review-report-accelerated-agricultural-growth-and-transformation/>

¹²¹ Disposant de données importantes et inédites recueillies lors du jumelage en Tunisie (2017-2020), la mission jugera de l'opportunité d'intégrer ou non la cartographie établie à cette occasion sur les financements extérieurs du budget du ministère de l'agriculture tunisien.

- ce questionnement repose sur des questions « fermées » et puisse être chiffré autant que possible.
- Des contacts étroits avec les Conseillers agricoles concernés par les pays identifiés.

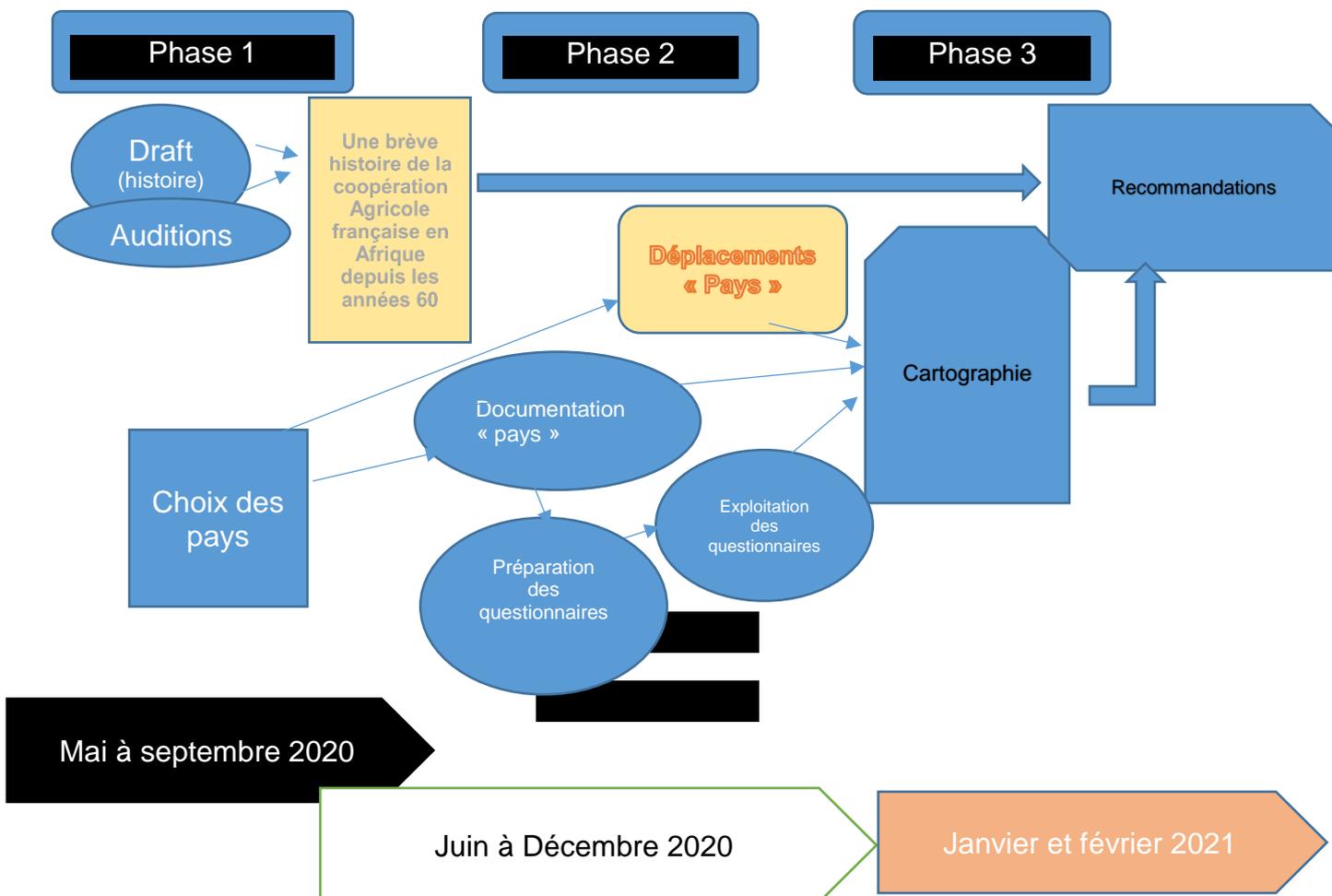
Dans un **deuxième temps**, la mission exploitera les questionnaires « pays » et réalisera des déplacements dans ces pays.

En plus des « missions pays », il est prévu au moins un déplacement à Rome (FAO, FIDA, PAM) et à Bruxelles (Commission et Parlement). Des déplacements auprès de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de développement sont aussi envisagés si nécessaire dans la mesure où des contacts par visio-conférences s'avéraient insuffisants.

6.3. Synthèse et recommandations (Etape 3)

Sur la base des matériaux réunis (« Histoire de la coopération agricole française en Afrique depuis les années 60 », analyse documentaire par pays et exploitation des questionnaires) d'une part, et des éléments réunis lors des « missions pays », la mission analysera les données recueillies, présentera la cartographie de l'influence française sur les politiques agricoles dans quelques pays africains et formulera un certain nombre de recommandations en vue de renforcer l'influence française sur les politiques agricoles en Afrique.

7. CHRONOGRAMME (PROJET)



Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

NOM Prénom	Organisme	Fonction
ABIS Sébastien	DEMETER	Directeur général
ABT Vincent	MAA	CA régional / Nairobi
ANGOT Jean Luc	MAA / CGAAER	Président de la section « Prospective, Société, International »
APPOLIN Frédéric	AVSF	Directeur général
BABIN PELLIARD Delphine	MEAE RP Rome	Conseillère agricole, en charge des dossiers FAO et CSA
BACHELIER Bernard	Ex CIRAD...FARM	Retraité
BADUEL Valérie	MAA / DGER	Directrice générale
BENLAFQUIH Rachid	MAA DGER / SESRI / SDRICI / BRECI	Chargé de mission Afrique subsaharienne
BOCHE Matthieu	AFD / NAT / ARB	Chargé de mission
BOCKEL Louis	FAO	Economiste
BOSSARD Laurent	Secrétariat du Club du Sahel	Directeur
BURGAUD François	SEMAE / GNIS	Conseiller du président
BURGEON Dominique	FAO	Directeur des Urgences
CARON Patrick	Université de Montpellier	Vice-président
CHAUVEAU Christophe	AVSF	Directeur des opérations
CHENET Nicolas	Expertise France	Directeur du département développement durable
CHOMIENNE jean Pierre	MAA	CA régional / Abidjan
CLAVERIE Elisabeth	CIRAD	Directrice générale déléguée à la recherche
CONAN Hervé	Expertise France	Directeur des opérations
CONSTANT Catherine	MAA / DGAL / SGISA / SDASEI / BNEM	Chargée des coopérations bilatérales
CUZON Jean René	AFD / NAT / ARB	Chargé de mission
DARRACQ Sonia	MAA	CA régional / Abuja
DEBAR Jean Claude	FARM	Président

DIDIERLAURENT Sabine	ENSV-FVI	Directrice générale adjointe
DOLIGEZ François	IRAM	Directeur général
EDDI Michel	CIRAD	Président directeur général
EVAIN Loïc	MAA / DGAL	Directeur général adjoint, CVO
FABRE Jérôme	Compagnie Fruitière	Directeur général
FAIRISE Nicolas	MEAE / DGM / DDD	Chef pôle sécurité alimentaire
FAIVRE DUPAIGRE Benoit	AFD / NAT / ARB	Chargé de mission
FERREIRA Bruno	MAA / DGAL	Directeur général
FORGET Vanina	BM / Unité des politiques de développement durable	Economiste agricole
FORMAN Stéphane	BM / Afalula (Agence Française pour le développement d'AIUIa	Spécialiste principal agricole / Responsable du pôle Agriculture
FRANCOIS Jean Luc	Ex MAA / CGAAER / AFD	Retraité
FUSILLER Christian	AFD / NAT / ARB	Chef de Division ARB
GABAS Jean Jacques	IEP Institut d'études politiques de Paris	Enseignant
GASPARETTO François	MAA / DGER / SESRI / SDRICI / BRECI	Chargé de mission Asie, Maghreb, Proche et Moyen Orient
GAYMARD Hervé	Conseil Départemental Savoie	Ancien Ministre, Président du conseil départemental
GEFFROY André	Ex AFDI, France Volontaires	Conseiller du président
GHANEM Hafez	BM / Région Afrique de l'Est et Australe	Vice-président
GLADE Marie Pierre	FAM / CIPAC	Adjointe à la cheffe d'unité
GODFRAIN Jacques	France Volontaires	Président, ancien ministre de la Coopération
GRAVELLINI Jean Marc	Ex AFD, ALFA	Secrétariat Initiative privée Alfa
GROSCLAUDE Marianne	BM / Région Moyen Orient et Afrique du Nord	Directrice groupe agriculture
GUERSON Nathalie	ENSV-FVI	Directrice générale
HAMDI Laure	AFDI	Directrice générale
HAMPARTZOUMIAN Hélène	MEAE / DAECT	Chargée de mission climat, agriculture, développement durable
ISAMBERT Jean-François	FERT	Président

ITTE Sylvain	MEAE	Ambassadeur, envoyé spécial diplomatie publique en Afrique
JACQUEMOT Pierre	GRET	Président
JALOUSTRE Séverine	Institut F'SAGRI	Directrice adjointe (MAD)
KLEITZ Gilles	AFD / NAT / Division transition écologique	Directeur
LE GRIX Matthieu	AFD / NAT / ARB	Adjoint au chef de division
LE GUILLOUX Guenael	Groupe Avril	Responsable du service Agropole
LEGILE Anne	Parc National Cévennes	Directrice
LINTANF Philippe	MAA / DPMA / SDRH / BAEI	Chef de bureau
LOQUET Marilyne	MEAE / SCAC	Attaché coopération enseignement agricole (MAD)
LOSCH Bruno	CIRAD / Afrique du sud	Chercheur
MANSSOURI Mohamed	FAO / Centre d'investissement	Directeur
MELARD Anaïs	MAA / DPMA / SDRH / BAEI	Chargée de mission
MSELLATI Laurent	BM / Région Amérique Latine et Caraïbes	Représentant résident Haïti
NUBUKPO Kako	UEMOA	Commissaire agriculture
OUILLOU Isabelle	MAA / DGPE / SEI / SDI / BMSE	Cheffe du bureau BMSA
PANEL Anne	FERT	Directrice générale
PARIS Franck	Elysée	Conseiller Afrique
PELLET Jérémie	Expertise France	Directeur général
PETIT Michel	IAMM, Ex BM (Directeur Agriculture)	Retraité
PETITHUGUENIN Philippe	CIRAD	Chargé partenariats internationaux
PIPRAUD Philippe	MAA / DGPE / SEI / SDI / BMSA	Chargé des relations bilatérales avec l'Afrique subsaharienne
PIRAS Pier Paolo	UE / EC / DGDEVCO	Chargé de mission
PUECH Lilian	AGREENIUM	Délégué de l'Alliance
RENARD Philippe	MAA / DGER / SESRI / SDRICI / BRECI	Chef de bureau
RICHET TRAORE Mélissa	MEAE / DCER	Chargée de mission
RUIZ Gerardo	MAA / DGER / SESRI / SDRICI / BRECI	Adjoint au chef de bureau

SAVELLI Pierre Ange	IEP Institut d'études politiques de Paris	Haut fonctionnaire, Enseignant
SCHILL Marie	MEAE / DGM / DDD	Rédactrice Formation recherche agricole
SIMON Françoise	MAA / DGPE / SEI / SDI	Sous-directrice
SOUHARSE Anne	AFDI	Responsable du pôle partenariats
SOULA Jean Jacques	Ex MEAE, OIE	Consultant
TANZARELLA Victor	MEAE / DE / secteurs stratégiques	Rédacteur agriculture et agroalimentaire
TARDIVEL Alexia	MEAE / DCER	Chargée de mission
TEXIER Pierre Henri	Ex CFDT, FARM	Membre
THIBAUT Henri Luc	MAA / CGAAER	Membre
THOMAS Laurent	FAO	Directeur général adjoint
THOMAS Philippe	UE / EC / DGDEVCO / Direction des partenariats internationaux	Chef d'équipe Systèmes agricoles et alimentaires, Crises et résilience
TORRE Claude	AFD / NAT / ARB	Chargé de mission
TRAN Monique	FAM	Mission Filières, Déléguée Pêches et aquaculture
VALLAT Bernard	Ex MAE / MAA / OIE(DG), FICT	Président
WAAG Dominique	MEAE / DCER	Sous-directrice
YRLES Stéphane	Groupe Avril	Secrétaire général

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

AFD : Agence française de développement
AFDI : Agri-agence, association Agriculteurs français et développement international
AGREENIUM : Alliance de la formation et la recherche pour l'agriculture, l'alimentation, l'environnement et la santé globale
AMIS : Agricultural Market Information System (système d'information sur les marchés agricoles)
APD : Aide publique au développement
AVSF : Agronomes et vétérinaires sans frontières
BAD : Banque africaine de développement
BM : Banque mondiale
BMSA : Bureau de la mondialisation et de la sécurité alimentaire (DGPE/MAA)
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières, service géologique national
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest comprenant Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD : Centre international de la recherche agronomique pour le développement
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, l'Agriculture et des Espaces Ruraux
DAECT : Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (MEAE)
DGAL : Direction générale de l'alimentation / MAA
DGDEV : Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement/Commission Européenne
DGER : Direction générale de l'enseignement et de la recherche / MAA
DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementales des entreprises / MAA
ENSV/FVI : Ecole Nationale des Services Vétérinaires / France vétérinaire international
ETI : Expert technique International
FAM / ADECIA : France Agrimer / Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
FAR : Formations agricoles et rurales
FARM : Fondation pour l'Agriculture et la ruralité dans le monde
FAO : Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FED : Fonds européen de développement
FERT : Agri-agence, association française de coopération internationale pour le développement agricole des pays en développement et émergents
FFEM : Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA : Fonds international pour le développement
FMI : Fonds monétaire international
Franc CFA : Franc de la Communauté financière africaine
FSPI : fonds de solidarité prioritaire et innovant
G7 : Groupe des 7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) ; l'Union européenne est également associée aux travaux du G7)
G20 : Groupe des 20 (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie et Union européenne)
GASFP : Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire

GISA : Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
GRET : ONG internationale de développement solidaire, qui agit du terrain au politique, pour apporter des réponses durables et innovantes aux défis de la pauvreté et des inégalités.
HLPE : High Level Panel of Experts (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition)
IDE : Investissement direct à l'étranger
IFREMER : Institut français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IG : Indication géographique
INRAE : Institut national de la recherche agronomique et environnementale
IRD Institut de recherche pour le développement
MAA : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAD : Mis à disposition
MEAE : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEF : Ministère de l'économie et des finances
MESRI Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MTES Ministère de la Transition écologique et solidaire
NASAN : Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique
NEPAD : Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
PDDAA : Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PNIA : Programmes nationaux d'investissement agricole
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PRIA : Programmes régionaux d'investissement agricole
OCDE Organisation de coopération et de développement économiques
ODD Objectif de développement durable
OIE : Organisation mondiale de la santé animale
OIT : Office international du travail
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
OMS Organisation mondiale de la santé
OSC : Organisation de la société civile
PAM : Programme alimentaire mondial
PARM : Platform for Agricultural Risk Management (plateforme de gestion des risques agricoles)
SCAC : Service de coopération et d'action culturelle
SGAE : Secrétariat général aux affaires européennes
STABEX : Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles
UE : Union Européenne
UEMOA : Union monétaire ouest-africaine comprenant Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo

Annexe 5 : Liste des textes de références les plus récents

- 1) Stratégie « Europe et International » du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018-2022)
- 2) Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable (2019-2024)
- 3) Discours du président de la République, E. MACRON, à l'Université de Ouagadougou le 28 Novembre 2017
- 4) Relevés de conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (2013 et 2018)
- 5) Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, Assemblée nationale, n° 3699
- 6) Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO (2016-2025)
- 7) 2ème rapport d'examen biennal de la Commission de l'Union africaine sur la mise en œuvre de la Déclaration de Malabo
- 8) Quelques éléments sur les enjeux à l'horizon 2050 des agricultures africaines (FARM)
- 9) Note d'Hervé GAYMARD à l'attention des cabinets du Président de la République et du Premier Ministre : comment refaire de l'agriculture un axe structurant de nos partenariats avec le continent africain, 8 juillet 2019
- 10) Fondation Robert SCHUMAN, L'aide publique au développement doit se recentrer sur l'agriculture et l'éducation en Afrique, Mars 2021, Caudron Louis
- 11) AFD, Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne. Cadre d'intervention sectoriel 2013-2016
- 12) Rapport "Un partenariat pour l'avenir : 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France", Hubert Védrine, Décembre 2013

Annexe 6 : Bibliographie

Références additionnelles à celles de bas de page :

Chapitre 1 :

- Action contre la faim, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France, Peuples solidaires, & Réseau Foi et Justice (2013). Le G8 et sa Nouvelle Alliance : une menace pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique ?
- AFD. (2010). Cadre d'Intervention Sectoriel : Développement Rural 2010-2012. Paris: Agence Française de Développement. 51 pages.
- AFD. (2013). Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne Cadre d'intervention stratégique 2013-2016. Paris: Agence française de développement.
- Alheritiere A., Lebourgeois M., Moncond'huy L., & Neder K. (2012). Le G20 agricole -Paris, les 22 et 23 juin 2011 : Enjeux et bilan du processus décisionnel. In Projet collectif Sciences Po & Centre de coopération Internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) sous la direction de J.J. Gabas.
- Allard P. (2011). La France peut-elle vraiment orienter le G20 ?
- Balié Jean, Fouilleux Eve (2008). Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : une mise en perspective avec l'expérience européenne, 2008, n° 46, pp 157-171, <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2008-2-page-157.htm>
- Balandier G. (1971). Sociologie actuelle de l'Afrique noire, Dynamique sociale en Afrique centrale, Paris, Presses universitaires de France.
- Banque Mondiale (1994). Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead, Washington DC.
- Banque Mondiale (2013). Policy Brief: Opportunities and Challenges for Climate-Smart Agriculture in Africa Washington.
- Bayart JF. (1990). France-Afrique : la fin du pacte colonial. Politique Africaine: pp 47-53.
- Bricas N., Lamine C., & Casabianca F. (2013). Agricultures et alimentations : des relations à repenser? Nat. Sci. Soc., 21(1), 66-70. Doi : <http://dx.doi.org/10.1051/nss/2013084>
- Bridier M. et Michailof S. (1980). Guide pratique d'analyse de projets, Paris, Economica.
- Campbell B, Gabas J-J, Pesche D. (2012). Transformation des politiques de coopération : entre régime d'aide et logiques nationales. Note conceptuelle (version provisoire). Montréal: UQAM, GEMDEV, CIRAD. 16 pages.
- Canfin P. (2013). Une volonté d'innover. Faim et Développement Magazine, mai 2013.
- CCCE. (1986). Dorénavant, en matière de développement rural, plutôt que des structures d'État, c'est en environnement socio-économique motivant qu'il faut promouvoir. Note interne non signée de la Caisse Centrale de Coopération Economique.
- Chapello E. (2017). La financiarisation des politiques publiques, Monde en développement, vol 178, n°2, pp 23-40.
- Chataigner J-M. et Magro H (2008). Etats et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement, Paris, Karthala.
- Chervel M. et Le Gall M (1976). Manuel d'évaluation économique des projets. La méthode des effets, Paris, Ministère de la Coopération.
- Comité d'aide au développement (2008). France, revue par les pairs, Paris OCDE.
- Comité interministériel de la coopération internationale et du développement – CICID (2000). La coopération française au développement, une refondation, Paris, la documentation française.
- Coste J, Doligez F, Egg J, Perrin G, (2020). La fabrique des politiques publiques en Afrique, Karthala, Paris, IRAM, 308 pages.
- Cour des comptes (2012). La politique française d'aide au développement. Rapport publique

thématique. Paris: Cour des Comptes.

- Coussy J. (2005). La participation française aux aides multilatérales. In J.-J. Gabas (Ed.), *L'aide publique française au développement* (pp. 55-78). Paris, la documentation française.
- CSAO (2007). *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Document du Club du Sahel, 1er forum régional de la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA, CSAO/OCDE, Paris, 63 pages.
- Dezalay Y, Garth B. (1998). Le "Washington consensus" : contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*: 3-22.
- Dordain D, Mogenet L. (2012). Le paradigme de l'aide projet fait de la résistance. De la dépendance à la réappropriation. *Afrique contemporaine* 2012/1, n°241, pp.11-27.
- Dumont R (1962). *L'Afrique noire est mal partie*. Paris, Le Seuil.
- FAO (2013). *Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires en Afrique, Rapport de synthèse 2013*, Federica Angelucci, Jean Balié, Hélène Gourichon, Alban Mas Aparisi, Megan Witwer.
- FARM (2008). *Les potentialités agricoles de l'Afrique de l'Ouest*, CEDEAO, Roger Blein, Bio Goura Soulé, Benoît Faivre Dupaigne, Borgui Yérïma février 2008.
- Félix Alain (2006). *Eléments pour une refonte des politiques agricoles en Afrique subsaharienne*, 2006, n° 217, pp 159-172, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-1-page-159.htm>
- Gabas J-J., dir. (2005). *L'aide publique française au développement*, Paris, La documentation française.
- Gabas J-J, Ribier V, (2020). *Quelle place pour les agricultures dans les plans émergence des gouvernements africains?* In JJ Gabas, M Lautier et M Vernières (éd), *Prospectives du développement*, Karthala, Paris, 180 pages.
- Gabas J-J, Vernières M. (2011). *Les transformations dans le système de l'aide internationale*. *Techniques Financières et Développement*: 5-12.
- Gentil D. (2013). *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoire d'un praticien*. Editions Karthala, 197 pages.
- Giri J. (1986). *L'Afrique en panne, vingt-cinq ans de développement*, Paris, Karthala.
- Griffon M. (2011). *Pour des agricultures écologiquement intensives*, Paris, L'aube « Poche ».
- Griffon M. et Jacquemot P. (1983). *Pénuries alimentaires et stratégies agricoles en Afrique subsaharienne*. *Critiques de l'économie politique*, n°25, sept.-déc.
- G8. (2009). "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security - L'Aquila Food Security Initiative (AFSI).
- Hubert B, Goulet F, Magnani S, Tallon H, & Huguenin J (2013). *Agriculture, modèles productifs et options technologiques : orientations et débats*. *Nat. Sci. Soc*, 21(1), 71-76. DOI <http://dx.doi.org/10.1051/nss/2013085>
- Hugon Ph. (2007). *La politique économique de la France en Afrique, la fin des rentes coloniales ?*, *Politique africaine*, n°105, mars.
- Hugon Ph, (2013). *Mémoires solitaires et solitaires, Trajectoire d'un économiste du développement*, Editions Karthala, 302 pages.
- INRA. (2013). *Synthèse 2: Demain la ferme France : Vers des agricultures à hautes performances*. Paris: INRA pour le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective.
- Jacquemot P. (2011). *Cinquante ans de coopération française en Afrique subsaharienne. Une mise en perspective*. *Afrique contemporaine* 2011/2, n°238, pp.45-57 et 2011/3, n°239 pp.25-34.
- Bélières JF, Bonnal P, Bosc PM, Losch B, Marzin J, & Sourisseau J.-M. (2013). *Les agricultures familiales du monde, Définitions, contributions et politiques publiques*. In Cirad & AFD (Eds) Montpellier.
- Jobert B, ed. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques).

- Kaul I., Grunberg I., Stern M. (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21th Century*, Oxford University Press.
- Kabou A. (1991), *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris, l'Harmattan.
- Losch B, Fréguin-Gresh S, & White, E T (2012). *Structural Transformation and Rural Change Revisited: The World Bank*.
- Losch B., Magrin G., & Imbernon J. (2013). *Une nouvelle ruralité émergente - Regards croisés sur les transformations rurales africaines*. Montpellier: Cirad, NEPAD.
- Losch B. (2014). *Les agricultures familiales : au cœur de l'histoire des agricultures du monde*. In J.-M. Sourisseau (Ed.), *Agricultures familiales et mondes à venir*. Paris: Quae et AFD.
- Maragnani (2008). *Les enjeux de la formation professionnelle et technique dans le secteur agricole et le milieu rural, cas de l'Afrique de l'Ouest*, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.
- Marchesin P. (1998). *La politique africaine de la France en transition*. *Politique Africaine*: 91-106.
- Mazal A. (2008). *FAO: Le "revirement" de la France*, *Le Journal Du Dimanche*. Retrieved from <http://www.lejdd.fr/Economie/Actualite/FAO-Le-revirement-de-la-France-92141>
- Meillassoux C. L. (1975), *Femmes, greniers et capitaux*, Maspero.
- Meimon J. (2007). *L'invention de l'aide française au développement. Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique*. Paris: Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Sciences Po. 44 pages.
- Meimon J. (2010). *Culte du terrain à la rue Monsieur. Les fonctionnaires de la France d'outre-mer et de la coopération*. *Afrique contemporaine*, 2010/4 n°236, pp.53-65.
- Meimon Julien (2014). *Faire carrière en Coopération. Les logiques contrariées de la professionnalisation des « développeurs »*. In: *Outre-mers*, tome 101, n°384-385, 2014. *Coopérants et coopération en Afrique : circulations d'acteurs et recompositions culturelles (des années 1950 à nos jours)* pp.65-79.
- Michailof S, dir. (1993). *La France et l'Afrique. Vademecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala.
- Moyo Dambisa (2009). *L'aide fatale, les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, J-C. Lattès.
- Ministère de la Coopération et du Développement CCCE (1990). *Politique agricole et développement rural en Afrique subsaharienne*. Tiré à part du rapport d'activité 1989-1990. 15 pages.
- Ministère des Affaires Etrangères (2000). *Le développement des agricultures d'Afrique subsaharienne, Repères pour les actions de la coopération française*. Paris. 32 pages.
- Ministère des Affaires Etrangères (2013). *Agenda du développement post-2015 : Papier de position français élaboré en concertation avec la société civile*. Paris: Retrieved from http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/_Position_fr_agenda_post-2015_VF_cle0cb11f.pdf.
- Ministère des Affaires Etrangères (2013). *Rapport d'Evaluation n°122, 2013, Evaluation du transfert de l'assistance technique à l'AFD, GRET, ALLOU serge et LEVY Marc*.
- Ministère des Affaires Etrangères (2019). *Rapport bisannuel 2016-2017, Politique de développement et de solidarité internationale, DGM*.
- Nations Unies (2013). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. New York.
- Naudet D. (2011). *Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique*. *Techniques Financières et Développement*: pp.13-33.
- Naudet D. (1999). *Trouver des problèmes aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, Club du Sahel.
- Nubukpo K. (2011). *L'improvisation économique en Afrique de l'ouest. Du coton au franc CFA*, Collections "les Afriques", Karthala. 137 pages.

- Olivier de Sardan J-P. (1995). Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social, Paris, Karthala.
- Pisani Edgard, Chatellier Vincent (2010). La faim dans le monde, le commerce et les politiques agricoles, Revue française d'économie, 2010, Volume XXV, p 3 à 77, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2010-1-page-3.htm>
- PNUE. (2011). Towards a green economy - Pathways to sustainable development and poverty eradication. Nairobi: Programme des Nations Unies pour l'Environnement.
- Rapport de l'observatoire permanent de la coopération française (2001). Editions Karthala, 242 pages.
- Ribier V, Baris P, (2013). Vers un renouveau des politiques agricoles en Afrique, Deméter 2014, Club Demeter, Paris, 2014, p143-158.
- Ribier V, Gabas JJ, Binet N, (2016). Puissance et déclin du modèle français de coopération agricole, in BK CAMPBELL, JJ GABAS, D. PESCHE et RIBIER.V, Les transformations des politiques de coopération, Karthala, Presse de l'Université du Québec, Paris, p95-141.
- Sadoulet D. (2007). La coopération au développement en France. Réforme et modernisation de l'État. L'Harmattan. 220 pages.
- Sarkozy, N. (2008). Intervention de M. Le Président de la République. Paper presented at the Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale - FAO, Rome. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/statements/fra_Sarkozy.PDF
- Sarraut-Woods J. (1998). La politique française de coopération en matière de développement rural : des certitudes à la dérive. In Rapport annuel. Paris: Observatoire Permanent de la Coopération Française.
- Sassen S. (2009). Critique de l'État. Territoires, Autorité, Droits de l'époque médiévale à nos jours. Paris: Démopolis, Le Monde diplomatique. 474 p.
- Severino J-M. et Charnoz O (2005), « Les mutations imprévues : état des lieux de l'aide au développement », Afrique contemporaine, 213.
- Technical Support Team. (2013). TST Issues Brief: Sustainable Agriculture. Prepared for the Third session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. New York: United Nations.
- Tourte R. (1983). Le Gerdat et la Recherche-Développement ou les voies et pratiques qui ont conduit le Gerdat à la Recherche-Développement. Les cahiers de la Recherche-Développement n°1, 1983, pp. 17-21.
- Tschirley D., Poulton C., Gergely N., Labaste P., Baffes J., Boughton D., Estur G. (2010). Institutional diversity and performance in African cotton sectors. Development Policy Review, 2010, 28(3): 295-323.
- Védrine H., Zinsou L., Thiam T., Severino J.-M., & Karoui H. E. (2013). Un partenariat pour l'avenir : 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France. Rapport pour le Ministre de l'Économie et des Finances. Paris.
- Wambo A. (2009). La gouvernance des politiques publiques en Afrique subsaharienne en période post-ajustement structurel : Une critique de la valeur ajoutée du NEPAD face au défi agricole, Université Paris-Sud 11, Faculté Jean Monnet, Paris.
- Winter G. (2010). A la recherche du développement. Un fonctionnaire au service d'une passion. Kathala, 288 pages.
- Winter G. (2002). L'impatience des pauvres, Paris, PUF, Histoire et société.

Chapitre 2 :

- AFD et Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019). Analyse et préféabilité d'un projet d'appui à l'enseignement technique et la formation professionnelle agricole en Angola, novembre 2019.

- Assemblée Nationale (2017). Rapport d'information sur l'aide publique au développement, 24 octobre 2017, Mme Bérengère Poletti, M Rodrigue Kokouendo.
- Campus France (2019). Les notes, n°59, juin 2019, L'enseignement agricole : Mobilités et coopération entre la France et l'Afrique subsaharienne.
- Campus France (2019). Dynamiques régionales, n°1, décembre 2019, Mobilités et coopérations universitaires en Afrique subsaharienne.
- Campus France (2020). Les notes, n°63, Novembre 2020, L'enseignement à distance en Afrique subsaharienne : états des lieux, enjeux et perspectives.
- CGAAER (2013). Rapport n°13110. Cartographie des acteurs de la coopération agricole avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Décembre 2013.
- CGAAER (2017). Rapport n°15108. Sécurité et indépendance alimentaires en Afrique du Nord : quel rôle peut jouer le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ? Juin 2017.
- Coop de France (2016). La coopération agricole française et l'Afrique subsaharienne, 10 propositions pour bâtir ensemble des partenariats gagnants, Invivo Foudation, décembre 2016.
- Doligez François (2016). La coopération agricole française et l'Afrique : 10 propositions pour bâtir ensemble des partenariats gagnants, Livre blanc, COOP DE FRANCE, décembre 2016, 112 p, <https://www.cairn.info/revue-recma-2017-3-page-119.htm>
- Douillet Mathilde (2012). Trade policies and agriculture in Sub-Saharan Africa, thèse Ecole doctorale de Sce Po Paris, soutenue le 22 juin 2012.
- Hollinger Frank (FAO) et Staatz John M. (Michigan State University) (2015). Croissance Agricole en Afrique de l'Ouest : Facteurs déterminants de marché et de politique. Publié conjointement par la Banque africaine de développement (BAD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) Rome, 2015.
- Inter réseaux développement rural (2019). Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, mars 2019.
- Levard, Laurent, Lagandré Damien (2019). La cohérence des politiques commerciales et de développement : le cas de l'APE Afrique de l'Ouest, MAA, CEP, NESE n° 46, Décembre 2019, pp. 7-34.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018). Accord entre le gouvernement de la république française et le Gouvernement de la République d'Angola dans le domaine de l'agriculture, Luanda, 1er mars 2018.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019). Déclaration conjointe à l'occasion de la visite du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation à Luanda, le 2 juin 2019.
- Papa Nuhine Dieye (2008). Les politiques agricoles en Afrique subsaharienne : une symphonie inachevée, Grain de sel, n° 41-42 — décembre 2007 – mai 2008.
- Rolland Jean Pierre (2016). La formation agricoles et rurale des jeunes, un enjeu crucial en Afrique, 2016, N° 259, pages 122 à 125, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2016-3-page-122.htm>
- Union européenne (2018). Un agenda Afrique-Europe pour la transformation rurale, Rapport de la Task Force Afrique Rurale, mai 2018.
- Suwadu Sakho-Jimbira et Ibrahima Hathie (2020). L'avenir de l'agriculture en Afrique subsaharienne, OCDE, POLICY BRIEF, N°2, Avril 2020.

Annexe 7 : Frise historique 1960-2000 (Tableaux 2-5)

La frise couvre la période **1960-2000**. Ces 60 années sont divisées en **quatre grandes périodes**, inégales temporellement, mais représentant chacune un cycle particulier de la place de la France dans les politiques agricoles de l'Afrique : (i) une première période de relatif **leadership** [1960-81], (ii) une période de **résistance** au régime international de l'aide [1982-93], (iii) une période caractérisée par la **réforme** de 1998 [1994-08], et (iv) une dernière période d'**intégration** marquée par un processus d'hybridation progressif et d'alignement sur le régime international de l'aide [2009-20].

Le premier tableau à la fin du chapitre premier donne une **vue générale** des quatre périodes pour sept grandes catégories : (i) les événements importants qui ont touchés le monde et l'Afrique ; (ii) les consensus économiques dominants et alternatifs ; (iii) les modèles de développement ; (iv) les thèmes du développement généraux, transversaux et agricoles ; (v) les éléments marquants des agricultures ou des politiques agricoles africaines ; (vi) la nature de l'aide internationale et les montants de l'aide public au développement; et enfin (vii) la part de la France dans l'APD et l'évolution du nombre de ces pays prioritaires.

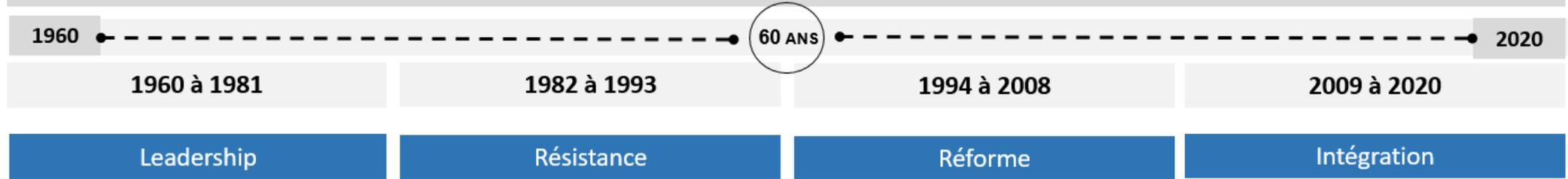
Les **quatre autres tableaux** qui suivent détaillent chaque période sur : (i) les événements marquants ; (ii) les modèles économiques ; (iii) les modèles de développement ; (iii) les thèmes du développement ; (iv) les éléments essentiels de l'aide internationale ; (v) les événements liés à l'agriculture ; et (vi) les caractéristiques de l'aide publique française.

La visualisation horizontale de la frise permet une lecture linéaire des événements. Une lecture verticale pourra inciter le lecteur à établir des liens entre les catégories. Un **document** d'une quinzaine de pages accompagne la frise en analysant les grands traits qui ont structuré la présence, la place et le rôle de la France en Afrique dans le domaine des politiques agricoles depuis 1960.

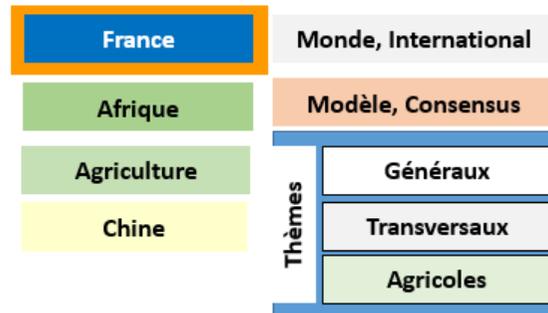
Des **codes couleurs** sont utilisés pour faciliter la lecture : bleu clair pour le monde et l'international ; vert foncé pour l'Afrique ; vert clair pour l'agriculture ; rose pour les modèles et consensus ; bleu pour la France.

La liste des acronymes et des abréviations figure en annexe de la frise.

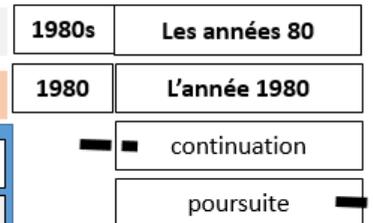
PLACE DE LA FRANCE DANS LES POLITIQUES AGRICOLES DE L'AFRIQUE

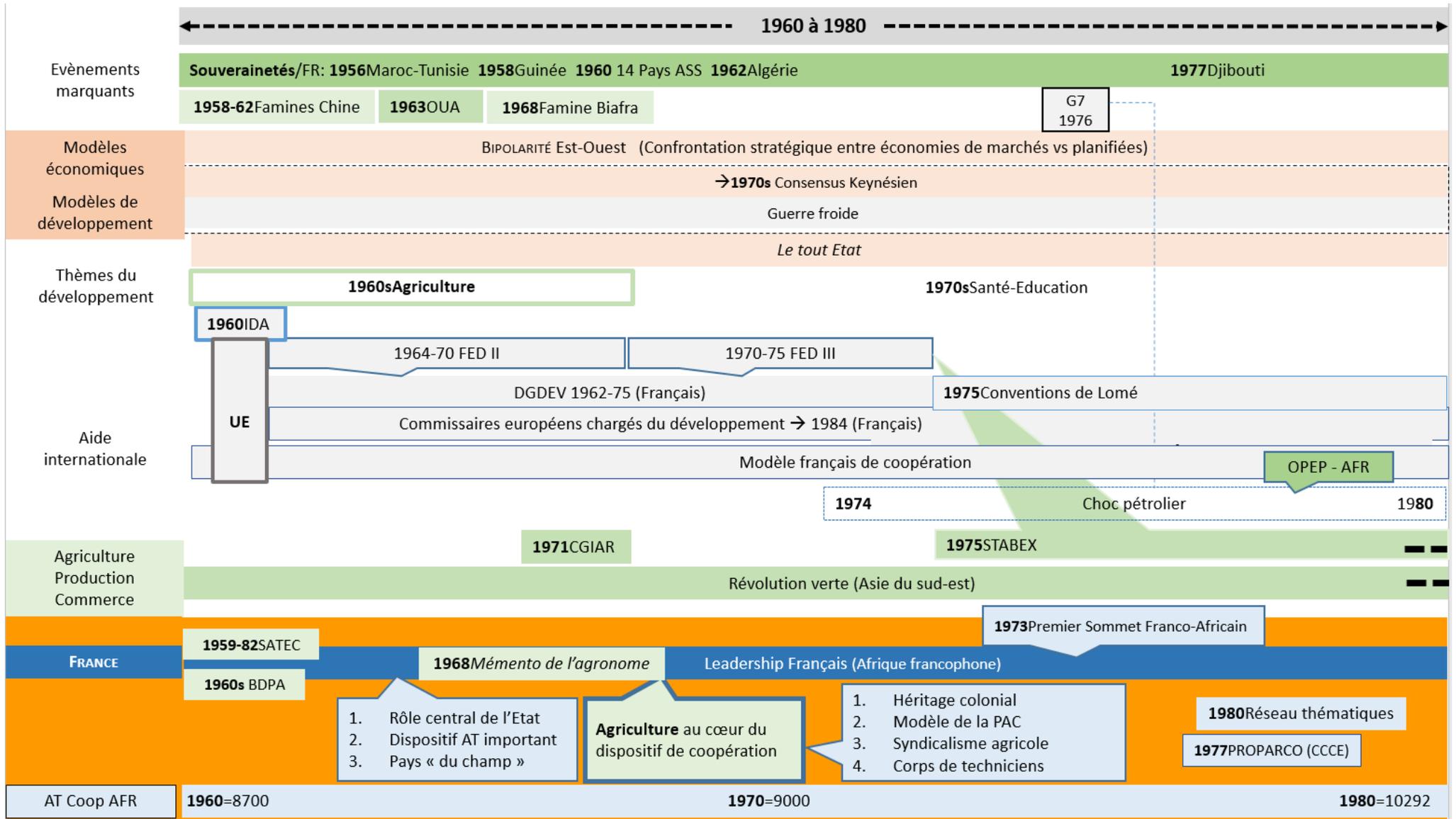


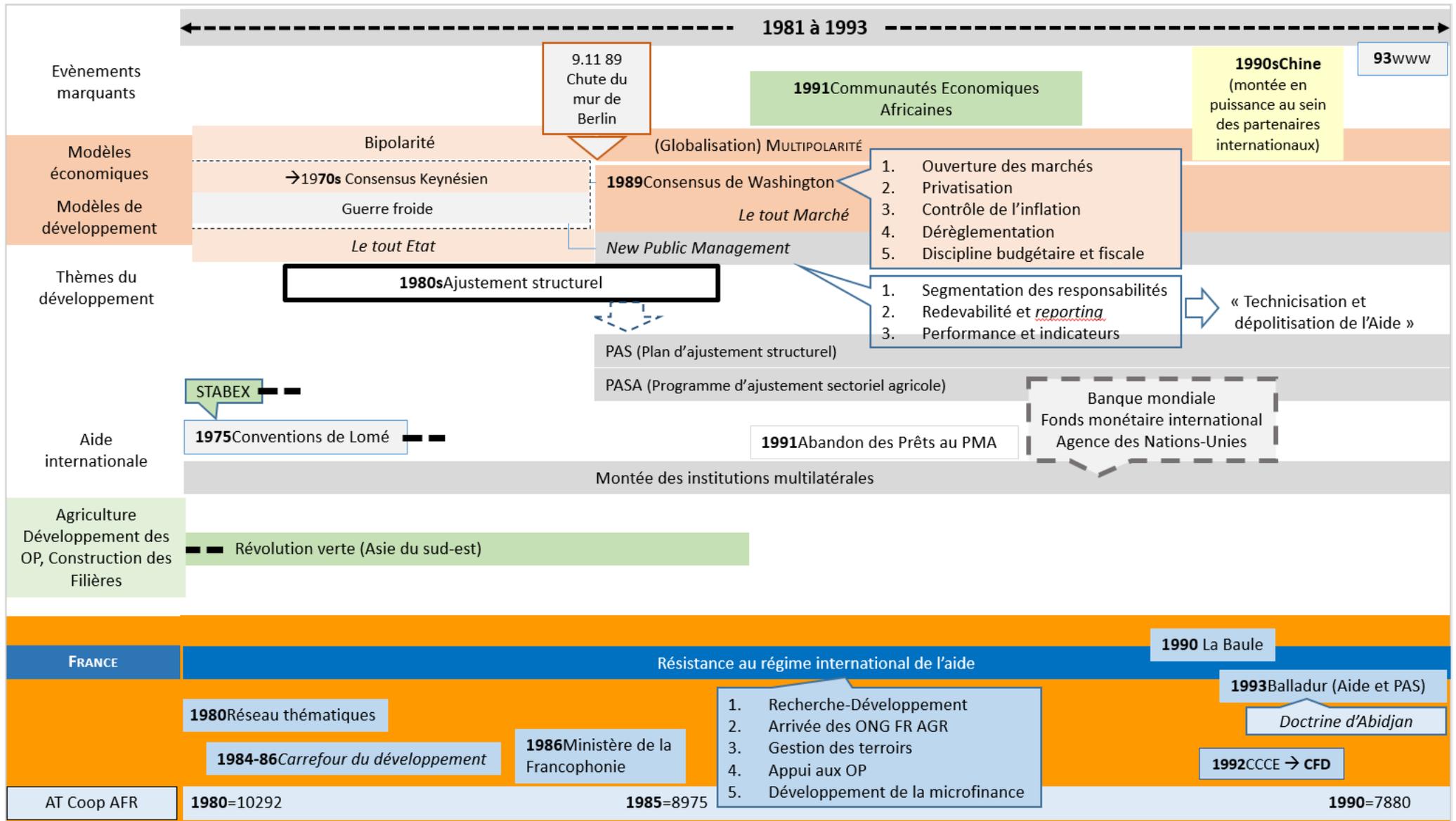
Légende des couleurs

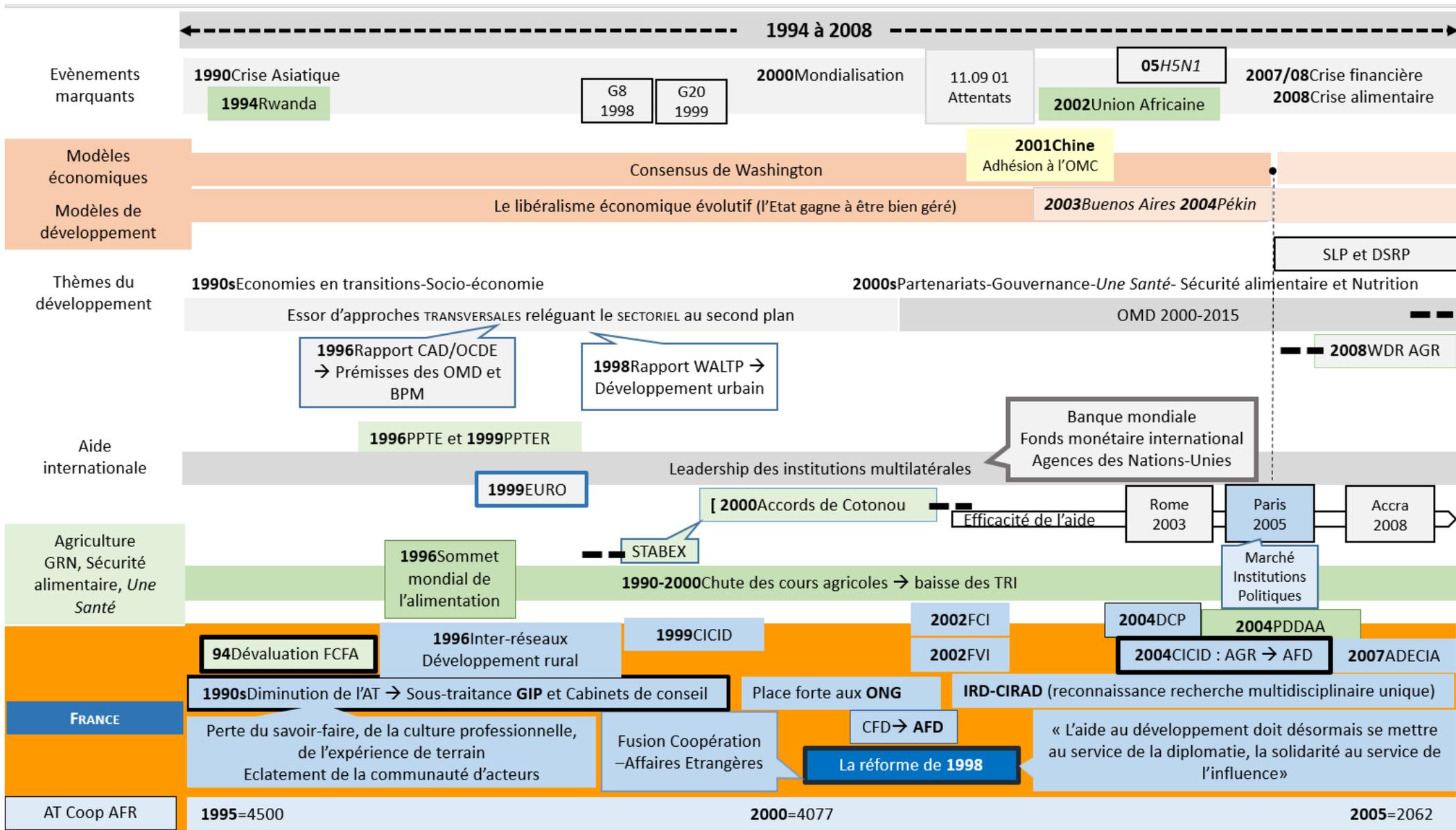


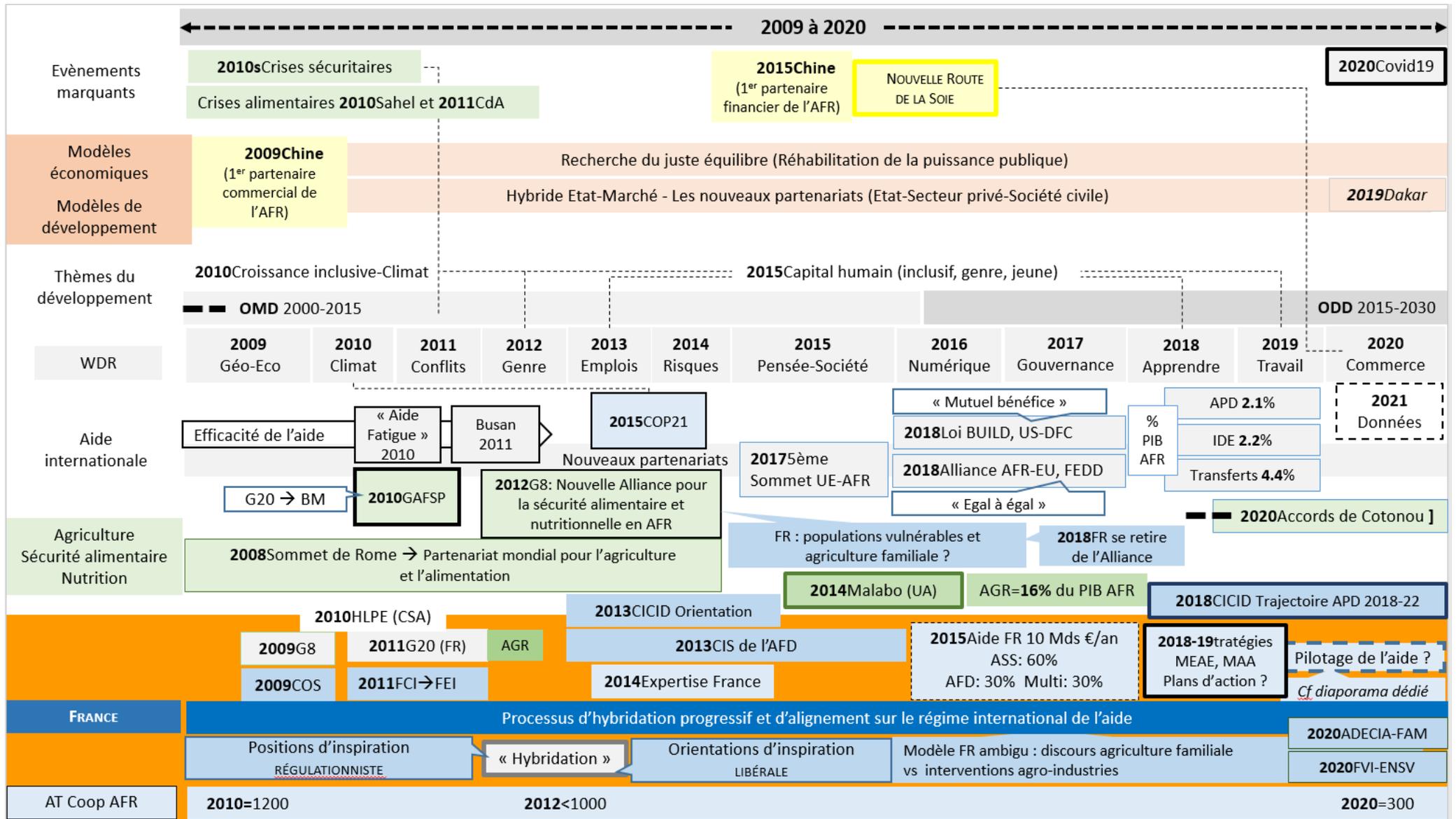
Légende des dates











PLACE DE LA FRANCE DANS LES POLITIQUES AGRICOLES DE L'AFRIQUE

ADECIA Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
AFD Agence française de développement
AFR Afrique
AGR Agriculture
APD Aide publique au développement
ASS Afrique Sub-Saharienne
AT Assistant technique
BDPA Bureau du développement de la production agricole
BM Banque mondiale
BPM Biens publics mondiaux
CAD Comité d'aide au développement
CAE Communauté d'Afrique de l'Est
CCCE Caisse centrale de coopération économique
CdA Corne de l'Afrique
CEA Communautés des Etats d'Afrique
CEDEAO Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEEAC Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale
CER Communauté économique régionale
CER AGR Composante agricole des CER
CFD Caisse française de développement
CGIAR Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CICID Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
COS Conseil d'orientation stratégique
COOP Coopération
COP21 21ème conférence des parties
Covid19 *Coronavirus disease 2019*
CPDCET Centre de perfectionnement pour le développement de la coopération économique et technique
CSA Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DCP Document cadre de partenariat
DSRP Document stratégique de réduction de la pauvreté
EU Europe
FAM France AgriMer
FARM Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
FCFA Franc de la communauté financière africaine
FCI France coopération internationale (devenue FEI)
FED Fond européen de développement
FEDD Fond européen de développement durable

FEI France expertise Internationale
FVI France vétérinaire internationale
GAFSP Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire
GIP Groupement d'intérêt public
H5N1 Hémagglutinine de type 5 Neuraminidase de type 1 (Influenza aviaire hautement pathogène)
HCCI Haut conseil de la coopération internationale
HLPE Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition
IDE Investissement direct à l'étranger
IRD Institut de recherche pour le développement
MAA Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
Md Milliard
MEAE Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
OCDE Organisation de coopération et développement économique
ODD Objectifs de développement durable
ODM Objectifs de développement du millénaire
OMC Organisation mondiale pour le commerce
ONG Organisation non gouvernementale
OP Organisation de producteurs
OPEP Organisation des pays exportateurs de pétrole
OUA Organisation de l'union africaine
PAC Programme agricole commun
PAFO Organisation panafricaine des agriculteurs
PAS Plan d'ajustement structurel
PASA Programme d'ajustement sectoriel agricole
PDDAA Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PIB Produit intérieur brut
PMA Pays les moins avancés
PPTE Initiative pays pauvres très endettés
PPTER Initiative pays pauvres très endettés renforcée
PROPARCO Filiale de l'AFD
SATEC Société de l'aide technique et de la coopération
SIDA Syndrome d'immunodéficience acquise
SLP Stratégie de lutte contre la pauvreté
STABEX Fond de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles
UA Union Africaine
UE Union Européenne
UEMOA Union économique et monétaire ouest africaine
US-DFC *US International Development Finance Corporation*
WALTP *West African Long-term Perspective Study* (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, 1998)
WRD Rapport sur le développement dans le monde
www World Wide Web

Annexe 8 : Cinq exemples de modèles d'influence opérationnelle

MODELE	#1 TYPE « PROGRAMME »	#2 TYPE « BAILLEUR »	#3 TYPE « PAYS »	#4 TYPE « PROJET »	#5 TYPE « THEME »
OBJECTIF PREMIER	Participer (être à l'origine) d'un programme global	Influer un bailleur en amont de la formulation des politiques sectorielles et des projets d'investissement	Influer dans un pays ou une région par une approche institutionnelle auprès d'un gouvernement, d'une CER, et/ou d'un groupe de bailleurs	Influer dans un pays par une approche projet auprès d'un gouvernement et/ou d'un groupe de bailleurs	Influer dans un pays sur un thème précis en vue de développer un modèle type
SPECIFICITE DU THEME	+ Global	+ à ++ Général	++ Général et/ou spécifique	++ Général et/ou spécifique	+++ Spécifique
PORTEE GEOGRAPHIQUE	Régionale ou mondiale	Multi-pays ou régionale	Nationale et/ou régionale	Nationale et/ou régionale	Infranationale ou nationale
COUTS (RH+€)	+ à +++	++ à +++	+à ++	++ à +++	+ à ++
RESSOURCES HUMAINES (RH)	1RH à temps partiel pour la gouvernance du programme A minima pendant la période d'établissement et de lancement du programme, soit 1 à 3 ans	1RH à temps plein QG ou Hub du bailleur Jusqu'à l'atteinte de l'objectif, soit 3 à 5 ans	1RH à temps partiel ou plein auprès des structures concernées Présence institutionnelle longue durée	1 équipe de projet Durée du projet 3 à 5 ans	1RH à temps plein dans le pays Jusqu'à l'atteinte de l'objectif, soit 3 à 5 ans
FINANCIER (€)	€ à €€€ Contribution initiale par un fonds fiduciaire multi-bailleurs, puis réapprovisionnements éventuels	€€ Contribution par le salaire d'un agent et possiblement tout ou partie de son budget de fonctionnement	€ Contribution par le salaire d'un agent	€€€ Contribution par le financement ou cofinancement du projet (prêt et/ou don) et de ses couts associés	€ Contribution par le salaire d'un agent et possiblement tout ou partie de son budget de fonctionnement
CONDITIONS DE SUCCES	-Choix de l'institution -Capacité de l'institution hôte à rallier les partenaires autour du programme -Capacité de la France à mobiliser son expertise en appui au programme	-Qualité de la RH -Capacité à connecter le global (connaissance du mode opératoire du bailleurs) et le local (connaissance des pays récipiendaires) -Maîtrise du thème	-Qualité de la RH -Connaissance du dossier et capacité de conviction -Dispositif d'aide française en place	-Capacité à financer ou à cofinancer -Qualité de l'équipe projet -Capacité à dialoguer avec le pays et ses partenaires -Capacité à motiver et coordonner les parties prenantes	-Qualité de la RH et de l'expertise associée -Proximité des instances de décision -Capacité à motiver et coordonner les parties prenantes -Dispositif d'aide française en place

	++++	+++	++	++	++
EFFET DE LEVIER	Directement corrélé à l'importance du programme multipartenaires (niveau quantitatif et qualitatif de la gouvernance, volume des contributions)	Intégration longue durée du thème dans le portefeuille du bailleur, les investissements (voire les politiques) des pays, et adoption possible du thème par d'autres bailleurs	Mise en cohérence des acteurs, coordination de l'action avec les autres, appropriation par les bénéficiaires et les bailleurs de l'approche (dispositif de formation, de recherche ou tout autre axe de politique)	Réplication/adaptation du projet par le pays et ses partenaires ou des autres bailleurs de fonds dans les pays voisins ou similaires	Réplication/adaptation du modèle par le pays et ses partenaires ou des autres bailleurs de fonds dans les pays voisins ou similaires
RISQUES CONNUS	-Dépendant des contributions et de la participation des autres partenaires -Compétition éventuelle avec d'autres programmes similaires	-Dépendant de la qualité de la RH et de la mobilisation de l'expertise associée -Remise en question du modèle par le bailleur -Compétition éventuelle avec d'autres approches ou thèmes	-Dépendant de la qualité de la RH -Remise en question du modèle par l'hôte ou le bailleur -Absence de lien entre politique et actions et difficulté de mise à l'échelle	-Dépendant de la qualité de l'équipe et du financement du projet (contrepartie nationale) -Difficultés de mise en œuvre du projet -Difficulté de mise à l'échelle ou de poursuite	-Dépendant de la qualité de la RH et de la mobilisation de l'expertise associée -Remise en question du modèle par le pays -Compétition éventuelle avec d'autres thèmes ou approches
EXEMPLES	-Programme mondial sur l'influenza zoonotique (GPAI) et sa Facilité financière (AHIF) -Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP)	-Organisations de producteurs et projets de Services agricoles (PSAOP) -Gestion des terroirs et projets de Gestion des ressources naturelles (PGRN) -Appui aux systèmes pastoraux (PRAPS) et à l'irrigation (PARIIS) -Une seule santé et projets de préparation (INAP) et de contrôle de l'influenza zoonotique (AHICP) ou de surveillance des maladies (REDISSE)	-Appui aux politiques nationales et/ou régionales (JEMOA, CEDEAO) -Coordination des groupes de bailleurs sectoriels	-Projet régional PARC-PACE	-Programmes de formation agricole en Angola, Sénégal et Afrique du Sud (annexe 9) -Programme de jumelages en coopération sanitaire et phytosanitaire (annexe 10)
Les cinq modèles peuvent coexister sur un ou des thèmes associés					

GPAI Global Program for Avian Influenza Control and Human Pandemic Preparedness and Response --- **AHIF** Avian and Human Influenza Facility --- **GAFSP** Global Agriculture and Food Security Program --- **PRAPS** Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel -- **PARIIS** Projet d'appui régional à l'initiative pour l'irrigation au Sahel -- **AHICP** Avian and Human Influenza Control and Preparedness --- **REDISSE** Regional Disease Surveillance Systems Enhancement Project in West Africa. --- **INAP** Integrated National Action Plans in Africa --- **PARC** Pan-African Rinderpest Control et **PACE** Pan-African Control of Epizootics

Annexe 9 : Quelques exemples d'actions de coopération de la DGER en Afrique¹²²

Dans le domaine de la formation agricole, le MAA poursuit de nombreuses actions à l'International, et notamment en Afrique via la DGER mais sans fonds propres.

Le discours du Président de la République lors de son déplacement au Burkina Faso du 27 novembre 2017 a refondé le soutien français à l'éducation et à la formation en Afrique et mobilisé en conséquence la DGER dans son domaine de compétence (coopération éducative et scientifique agricole).

Quatre engagements de l'enseignement agricole ont été définis par la DGER en 2018, assorti d'un budget significatif (22 M€) qui n'a pas été financé par des mesures exceptionnelles mais s'est inscrit dans les financements classiques et dédiés de l'AFD. Ces engagements ont permis de structurer l'ensemble des soutiens à l'enseignement agricole en Afrique par l'organisation de mobilités (entrantes et sortantes) et par l'appui à la professionnalisation des enseignements, notamment dans certains pays francophones (Sénégal, Madagascar, Côte d'Ivoire, Cameroun) avec lesquels 50 % des actions d'enseignement et de recherche agricoles sont menées.

L'action de la DGER s'est ainsi insérée dans les quatre engagements définis suite au discours de Ouagadougou : intensification de la mobilité réciproque des étudiants et enseignants, co-construction d'un réseau de formations croisées et de double-diplômes, soutien aux réformes des dispositifs de formation agricole et rurale et soutien aux jeunes entrepreneurs africains dans leur projet.

L'enseignement général, notamment par le biais de son réseau de lycées français à l'étranger, est une modalité exemplaire d'influence et de partenariat qui s'inscrit dans le long terme. L'enseignement agricole participe de cette même logique en trouvant des relais parmi les Conseillers agricoles et les deux agents mis actuellement à disposition du SCAC de l'Ambassade du Sénégal ou de l'institut F'SAGRI en Afrique du sud. Des actions phares y sont développées et mériteraient d'être davantage valorisées et répliquées (processus de collaboration politique et technique, suivi des activités et des curricula, consolidation du réseau d'Alumni pour les promouvoir et promouvoir l'enseignement agricole français, approche de long terme englobant divers axes politiques, scientifiques, économiques et éducatifs) auprès des acteurs africains et internationaux.

La diversité et la complémentarité des établissements d'enseignement supérieur agricole, des établissements d'enseignement technique et des institutions de recherche français pourraient constituer un atout considérable. L'enjeu majeur consiste donc pour la DGER d'assurer le pilotage et pour Agreenium la coordination de ce réseau, en veillant à la bonne inclusion [ou à une bonne articulation avec] de l'enseignement technique.

Depuis 2015, une cinquantaine de bourses, soit moins de 2 % des bourses allouées, (40 sur financement français, 15 par les pays) sont attribuées chaque année dans le secteur agricole (essentiellement doctorat et master) et se répartissent dans les divers établissements français, et en particulier à Montpellier Sup Agro. Dans les faits, seuls quelques pays drainent la grande majorité des étudiants africains en France (Sénégal, Maroc, Tunisie, Algérie, Côte d'Ivoire, Cameroun).

¹²²Sur la base d'éléments transmis par la DGER.

La gestion des alumni « agricoles » est assez déficiente que ce soit à Campus France, au MEAE ou au MAA, sauf pour certaines écoles à travers leurs sites web (AgroParisTech, institut Agro de Montpellier Sup Agro, école nationale supérieure des sciences agronomiques de Bordeaux). Le nombre de francophones dans certaines organisations internationales comme la Banque Mondiale, dans les gouvernements, les institutions nationales ou encore dans les entreprises qui pèsent sur les marchés est important et constitué pour partie d'agents formés dans les écoles françaises. Ces personnes ne sont ni encadrées ni suivies. Elles pourraient pourtant constituer un vrai outil d'influence stratégique s'il était davantage géré.

En complément, le MEAE met en place de nombreuses initiatives comme « Bienvenue en France », « le Partenariat pour l'enseignement supérieur africain (PEA) » ou quelques projets du Fonds de Solidarité Prioritaire Innovant (FSPI) comme ADESFA (Appui au développement de l'enseignement français en Afrique) qui sont autant d'initiatives capables théoriquement de stimuler davantage les mobilités croisées franco-africaines, mais qui sont insuffisamment utilisées dans le secteur agricole (moins de 15 % des projets), malgré la mobilisation de certains établissements ESA.

La DGER s'est impliquée dans les campus franco-étrangers que ce soit

- en Côte d'Ivoire avec le Hub franco-ivoirien pour l'éducation, plateforme regroupant 95 formations co-portées par des établissements ivoiriens et français de niveau pré-bac au niveau doctorat (un double diplôme en ingénierie Agronome, en Systèmes Agricoles et Agroalimentaires Durables au Sud est proposé par l'INPHB et Montpellier SupAgro) ;
- en Afrique du Sud avec l'institut F'SAGRI qui œuvre au développement de formations co-construites dans le domaine agricole, notamment avec l'Université du Limpopo, de Venda ainsi que de Fort Hare ;
- au Sénégal dans le cadre du Campus franco-sénégalais, où trois formations ont démarré en septembre 2019 sur cette thématique (Licences pro portées par USSEIN et Agreenium en Agriculture biologique et écologique, en Agroéquipement).

Trois exemples illustrent bien cette stratégie et montrent la capacité du modèle à s'adapter à des contextes très tranchés : l'un francophone au Sénégal, le second anglophone en Afrique du Sud, le troisième lusophone en Angola.

1. Coopération France-Sénégal

Avec son Plan Sénégal Émergent (PSE 2014 - 2023), le Sénégal entend devenir une plateforme régionale d'ici 2035 dans l'espace économique de la CEDEAO. Malgré la diversification de ses partenaires, la France garde une relation privilégiée au Sénégal, que ce soit (i) au plan politique, par une relation singulière et régulière (ii) au plan technique par une forte présence dans de nombreux secteurs, (iii) et enfin au plan social et humain par des liens étroits liés à la diaspora sénégalaise (12 400 étudiants sénégalais en France) et la présence française au Sénégal (25 000 résidents français).

Dans ce contexte, le secteur productif agricole (au sens large) et la formation des jeunes sont deux priorités des plans d'actions bilatéraux entre la France et le Sénégal (plan d'action de l'ambassade de France au Sénégal). La création d'emplois est vitale pour l'économie, le développement, la paix sociale et plus largement la sécurité du pays jusque la sous-région.

Ce sont deux accords politiques de haut niveau qui ont fondé à nouveau en 2016 la relation entre le Sénégal et la France dans le domaine de la formation agricole. Ces conventions ont été le support à la réaffirmation de la France, via son expertise dans le domaine de l'enseignement agricole, aux réformes engagées depuis 2012 au Sénégal. Le MAA est devenu un partenaire privilégié, permettant ainsi la mise en place de projets soutenus notamment par l'Agence française de développement (AFD) :

- un projet de formation professionnelle pour l'emploi et la compétitivité (FPEC), destiné à dispenser des formations de niveau pré-bac à BTS (clusters horticulture et aviculture) ;
- un projet des Instituts supérieurs d'enseignement professionnel (ISEP) dispensant des formations de niveau professionnel Bac+2 (Richard Toll et Bignona).

Conscient de l'enjeu politique et de la nécessité de pouvoir recourir à la plus grande diversité d'expertise française dans le secteur agricole, notamment dans la formation, le MAA a décidé d'y affecter une agente mise à disposition (MAD/experte résidente), afin d'assurer une coordination dédiée de proximité avec les multiples partenaires sénégalais.

Mise à disposition auprès du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France au Sénégal, celle-ci s'est trouvée dans la position d'agir avec légitimité et de représenter, de facto, l'administration de l'agriculture au sein de l'ambassade. Sous l'autorité hiérarchique du conseiller de coopération et d'action culturelle et sous l'autorité fonctionnelle de la DGER, l'experte résidente est en position idéale pour inscrire son action dans les quatre engagements pour l'Afrique en matière d'enseignement agricole, déclinés suite au discours du Président de la République à l'Université de Ouagadougou.

En lien avec le conseiller pour les affaires agricoles compétent sur la zone (Abidjan), cette position facilite, sur l'ensemble des dossiers agricoles, que ce soit la formation au sens large ou d'autres thèmes fédérateurs comme l'agroécologie, les interactions avec les différents acteurs français comme sénégalais, mais également avec les partenaires internationaux au développement. Le statut de l'experte permet également au MAA, et notamment à la DGER, garante de l'expertise mobilisée vis-à-vis des autorités sénégalaises, de disposer d'éléments d'information actualisés régulièrement sur les dossiers en cours et d'assurer au besoin les arbitrages nécessaires, en accord avec l'ambassade de France au Sénégal.

Pour gagner en visibilité et en impacts sur des domaines stratégiques tels que l'enseignement agricole, l'experte peut également recourir, mixer et coordonner les différents dispositifs existants, que ce soit ceux du MEAE en sollicitant une allocation budgétaire annuelle sur le programme 185 du SCAC ou le financement de projets sur le Fonds de solidarité pour les projets innovants et/ou ceux du MAA (Budget d'activités à l'international).

Pilier de l'action de la France sur le continent africain, la formation en général, et la formation agricole en particulier, constitue un élément d'influence et de rayonnement qui a déjà fait ses preuves en préparant des jeunes francophones à des métiers permettant de relever les défis à venir. Ce poste est également le moyen de valoriser ces formations et notamment les alumni correspondants, par le bureau Campus France de l'Institut français du Sénégal et de mettre en exergue quelques succès et expériences vécues dans les dispositifs de l'enseignement agricole en France ou dans ceux que la France contribue à soutenir au Sénégal.

En choisissant l'enseignement agricole français, les partenaires sénégalais témoignent d'un réel attachement à un modèle qui n'a de sens que s'il fédère l'ensemble des acteurs et des actions, que ce soit dans le domaine de la formation mais aussi dans celui de la recherche, des filières économiques et de l'emploi, du développement du secteur privé et de la production locale. Le vivier d'experts formés au système français peut ainsi constituer un véritable outil d'influence, un atout, qu'il conviendrait de mieux valoriser comme figure de proue d'un dispositif d'acteurs capable de répondre aux besoins de la demande locale.

En choisissant d'affecter un agent au SCAC de Dakar, le MAA a investi résolument dans sa capacité à faire de l'agriculture et l'alimentation un secteur prioritaire de notre coopération bilatérale, à condition que celui-ci soit en capacité de mobiliser et d'articuler au mieux l'ensemble des acteurs français pouvant contribuer au développement agricole du Sénégal¹²³.

¹²³ Pour être véritablement influent, si ce modèle s'avérait être une réussite, il conviendrait de l'étendre au niveau sous régional.

2. Coopération France - Afrique du Sud

Une directrice adjointe française, Séverine Jaloustre, est en poste en Afrique du Sud depuis novembre 2018 et assure les fonctions de Directrice Scientifique de F'SAGRI (*French South African Agricultural Institute*). Son action s'inscrit dans le cadre d'une lettre d'intention signée par les ministres de l'Agriculture et des Affaires Etrangères en octobre 2013, lors de la visite d'Etat du Président Hollande d'octobre 2013.

Cet institut qui a démarré ses activités début 2015 vise au renforcement des capacités des universités et instituts de recherche sud-africains dans les domaines agricoles et alimentaires (formation d'étudiants, d'enseignants, programmes de recherche communs). Il contribue également au développement d'entreprises innovantes et plus généralement à celui d'un lien étroit avec les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire.

Son activité est centrée sur trois universités, dites « défavorisées » : Fort Hare, Limpopo et Venda. En termes de gouvernance, l'ARC a été désignée comme l'organe de gouvernance pour la partie sud-africaine et Agreenium comme l'autorité de gouvernance compétente pour la partie française en charge de la mise en œuvre du Protocole intergouvernemental relatif à la mise en place de l'Initiative franco-sud-africaine de renforcement des capacités agricoles signé le 9 juin 2016.

Un comité de pilotage se réunit tous les six mois. Il est composé du département de la science et de la technologie (DST) et du département de l'agriculture, de la forêt et de la pêche (DAFF) de la République Sud-Africaine, de la fondation nationale de la recherche sud-africaine (NRF), des universités sud-africaines (représentées au niveau de la vice-chancellerie), des ministères français MAA et MEAE et des instituts d'enseignement supérieur et de recherche français (IRD, CNRS, CIRAD)

Les objectifs du soutien de F'SAGRI aux universités sud-africaines portent sur trois piliers :

- l'éducation (développement de programmes d'études, de la licence au doctorat et développement des compétences des enseignants) ;
- la recherche (mise à niveau technique des installations et équipements éducatifs et scientifiques, développement des compétences du personnel de laboratoire, développement de programmes de recherche bilatéraux) ;
- la participation communautaire (transfert de connaissances aux communautés rurales, soutien à l'esprit d'entreprise et à l'innovation).

La gestion quotidienne de l'Institut est pilotée par un directeur sud-africain, le Professeur Azwihangwisi Maiwashe. Il occupe les fonctions de directeur général du Campus de production animale du Conseil de la recherche (ARC). Il est également directeur de programme pour le F'SAGRI. Très impliqué dans la formation des étudiants de troisième cycle, le professeur Maiwashe accompagne de nombreux étudiants en master et en doctorat.

Les enjeux à venir portent à la fois sur :

- l'amélioration de la gouvernance du dispositif et son ouverture notamment aux différents acteurs français de la formation, de la recherche et des entreprises ;
- le renforcement des formations techniques, notamment par voie internet, la recherche et la mise en place de projets multidisciplinaires de recherche, mais également le développement de projets d'innovations impliquant les entreprises françaises.

Cette coopération, soutenue par une mise à disposition du MAA, est un excellent moyen de

répondre à une demande de coopération des partenaires sud-africains en termes de formation et d'asseoir progressivement une approche plus élargie aux plans thématique (répondant à la fois à des besoins de recherche mais également de développement économique et d'appui aux filières, notamment sous l'angle de l'innovation et de la technologie) et géographique (animation des réseaux d'experts dans les pays voisins de la SADEC et de la COI).

3. Coopération France - Angola

La coopération franco-angolaise illustre l'action de coopération agricole du MAA sur le continent africain selon une approche intégrée alliant recherche, innovation et formation jusqu'à l'appui aux filières.

L'ISTAM, l'institut supérieur de technologie Agro-alimentaire en Angola, est l'un des fruits de cette coopération. Il a été inauguré le mardi 13 octobre 2019 par le président João Lourenço, en présence de l'Ambassadeur de France. Cette inauguration a couronné une longue coopération entre la France et l'Angola dans le domaine de la formation agricole et agroalimentaire qui a été renforcée et redynamisée depuis la signature le 28 mars 2018 d'un accord intergouvernemental.

Cette coopération, initiée en 2008, s'inscrit également dans le cadre de la stratégie Europe et International du Ministère de l'agriculture et de l'Alimentation pour lequel le continent africain représente une zone prioritaire, ainsi que dans le cadre des quatre engagements pour l'Afrique de l'enseignement agricole français et qui ont fait suite au discours de Ouagadougou.

Le renforcement de capacité de l'ISTAM a mobilisé l'expertise de la DGER et de ses établissements sous tutelle, en particulier l'Institut Agro – Montpellier, ONIRIS, VetAgroSup et l'ENSFEA. Il a permis d'aboutir à la rédaction des référentiels de formation de l'ISTAM et la révision des maquettes de formation en développant des modules pratiques innovants et professionnalisant ainsi qu'à la structuration et le dimensionnement de la halle technologique de l'ISTAM.

Cette collaboration entre établissements, le renforcement de capacités des équipes enseignantes et techniques a permis la mise en place de travaux pratiques et l'utilisation des équipements de laboratoire de l'ISTAM, mais aussi de promouvoir des dynamiques de recherche.

La formation d'une quinzaine d'enseignants de l'ISTAM a été possible par le partage de compétences d'enseignants français sur place pendant une année, mais également par l'accueil en France d'enseignants chercheurs angolais. Certains de ses enseignants angolais ont suivi un master en France et d'autres ont poursuivi et obtenu un Doctorat dans des établissements du MAA.

Cette inauguration de l'ISTAM n'a été qu'une étape vers d'autres projets dans le cadre de cette coopération prioritaire avec l'Angola. En effet, suite à la signature en mars 2018 d'un accord cadre intergouvernemental et à l'accueil en France du Président angolais en mai 2018 (accueil et visite d'un lycée agricole - Toulouse Auzeville), une mission d'expertise financée par le MAA a été conduite en octobre 2018. Elle a été suivie par le déplacement du ministre de l'agriculture et de l'alimentation en Angola les 1er et 2 avril 2019 qui a permis d'entériner un axe de formation agricole/vétérinaire dans la collaboration entre les deux pays.

Cette coopération s'est ensuite déclinée en un plan d'action détaillé composé de quatre axes de travail :

- poursuite des coopérations avec l'ISTAM par l'accompagnement et le développement de la formation continue des enseignants et techniciens de l'ISTAM ;
- développement du système d'enseignement technique agricole (ITA) sur financement de l'AFD ;
- renforcement des mobilités vers l'enseignement supérieur agricole français par l'identification des établissements et d'un programme de bourses ;
- poursuite des coopérations en enseignement supérieur, avec l'Université agronomique et vétérinaire de Huambo.

C'est un projet international de formation à l'innovation pédagogique pour les enseignants vétérinaires et agronomes, conduit par l'ENSFEA en partenariat avec les quatre écoles vétérinaires françaises. Celui-ci a conduit à son extension aux enseignants de médecine vétérinaire et d'agronomie de France, d'Angola, du Maroc, d'Ukraine et du Canada qui désormais échangent et partagent leurs savoirs et leurs pratiques.

Ce projet devrait permettre, in fine, de développer l'enseignement théorique et pratique, agronomique et vétérinaire en Angola, développer des ressources pédagogiques selon une approche pédagogique innovante, valoriser l'expertise française dans le domaine vétérinaire et agronomique, valoriser le modèle vétérinaire français, renforcer le partenariat entre les écoles vétérinaires françaises, l'ENSFEA et la faculté agro-vétérinaire de Huambo et enfin renforcer l'internationalisation de notre enseignement agronomique vétérinaire avec des mises en situations co-élaborées.

En conclusion générale, ces quelques exemples d'une action plus diversifiée (avec des coopérations en cours et de longue date au Cameroun, en Côte d'Ivoire ou au Niger-Centre Aghrymet) illustrent la capacité de la DGER à (i) lancer et mettre en œuvre de multiples actions de formation ; (ii) suivre attentivement et régulièrement les agents résidents mis à disposition, (iii) piloter et animer une démarche collective associant les différents acteurs de l'enseignement agricole, technique et supérieur.

Annexe 10 : La coopération sanitaire et phytosanitaire (SPS) de la DGAL en Afrique¹²⁴

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a élaboré une « Stratégie Europe et Internationale » pour la période 2018-2022 qui s'articule autour de quatre axes. La **coopération SPS** de la DGAL en Afrique se décline dans ce contexte et s'appuie sur quatre types de dispositifs :

- (1) **Les réponses du MAA aux appels d'offres européens** (jumelages, TAEIX¹²⁵, BTSF¹²⁶, coopération technique) mis en œuvre par les opérateurs privilégiés du MAA (ENSV/FVI et FAM/UCIPAC).

- (2) **La participation à des réseaux** de veille épidémiologique et de soutien à la montée en compétence des différents acteurs du secteur de la santé animale : Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) et Réseau Méditerranéen de Santé Animale (REMESA) dont le secrétariat est conduit par la FAO et l'OIE. Les actions mises en place en synergie avec ces réseaux mobilisent l'ENSV/FVI et différents centres de recherche comme le CIRAD ou l'ANSES (atelier PPR Maroc mis en place par ENSV/FVI).

- (3) **La coopération bilatérale alimentée par divers fonds** :
 - sur fonds MAA (majoritairement Budget d'action à l'international, BAI) : projets modestes de montée en compétence des acteurs de la santé animale et végétale (renforcement de la coopération vétérinaire en Ethiopie) ou liés au développement des échanges économiques (avec contribution FAM : lutte contre l'introduction de *Xylella fastidiosa* au Maroc),
 - sur fonds mis en place dans les pays partenaires, le plus souvent avec un cofinancement local (ex : PROFAS-Algérie : Élaboration et déploiement d'une politique publique de sécurité sanitaire des produits de la pêche et de l'aquaculture) ;
 - sur fonds mis en place par des bailleurs français ou internationaux (Expertise France, AFD, BM) : développement de la filière avicole en Guinée ; Système d'identification et suivi sanitaire, base de données en Ethiopie, souvent en partenariat avec des opérateurs professionnels (France Export Céréales, ITAVI-ANVOL filières avicole, cunicole et piscicole).

- (4) **L'attribution de subvention à un opérateur externe spécialisé dans le domaine de la coopération SPS** : le STDF¹²⁷, piloté par l'OMC, permet de rendre plus efficace l'aide française au développement dans le domaine SPS, de disposer d'une meilleure visibilité du fait de l'appartenance à un réseau d'opérateurs puissants, de favoriser le déploiement des organismes de recherche français (CIRAD, IRD, Idèle...) et de communiquer au-delà de la zone d'influence française traditionnelle (Amélioration de la situation sanitaire et phytosanitaire du poivre de Penja au Cameroun ; Renforcement de la capacité du

¹²⁴ Sur la base d'éléments transmis par la DGAL

¹²⁵ *Technical Assistance and Information Exchange* (instrument d'assistance technique et d'échanges d'information de la Commission européenne)

¹²⁶ Better Training for Safer Food

¹²⁷ Standard and Trade Development Facility – Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce

secteur des fruits et légumes à respecter les prescriptions phytosanitaires à l'exportation vers les marchés mondiaux en Ouganda).

1. Les réponses du MAA à des appels d'offres européens

L'UE a mis en place à partir de 2014, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENI) Sud, permettant l'élargissement des actions traditionnelles de soutien à la reprise de l'acquis communautaire et transfert de bonnes pratiques, à plusieurs pays d'Afrique : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie.

Dans ce contexte la France s'est impliquée dans plusieurs programmes de jumelage notamment en Algérie (*Appui à la mise en place d'une démarche qualité au sein des services de la protection des végétaux et des contrôles techniques*) et au Maroc (Renforcement du contrôle des produits phytopharmaceutiques, des fertilisants et supports de cultures). Ces jumelages permettent un renforcement des échanges, avec des effets levier vers des actions de coopération bilatérale structurée (Convention DGAL/Office National de Sécurité Sanitaire des Produits Alimentaires ONSSA (Maroc), notamment dans le domaine de l'amélioration de la qualité sanitaire des aliments (ENSV/FVI et FAM/UCIPAC en partenariat avec des cabinets privés comme Opera, AESA).

Les pays de la zone ENI Sud peuvent également bénéficier des programmes TAIEX et BTSF auxquels les opérateurs du MAA proposent des contributions qui mobilisent des agents d'administration centrale ou des services déconcentrés¹²⁸. L'ensemble permet une harmonisation des pratiques favorables à la sécurité sanitaire et aux échanges.

Récemment, la DGDEVCO a prévu l'extension de l'instrument des jumelages et de l'expertise TAIEX au-delà des pays du voisinage avec une phase pilote menée en Afrique dans plusieurs pays cibles : Zambie, Namibie, Madagascar. La France s'apprête à répondre à un appel d'offre sur Madagascar dès que les termes de références seront publiés.

2. La participation à des réseaux

Ce type de coopération en réseaux se décline suivant deux dimensions : l'une politique (rencontres à haut niveau entre décideurs en charge de la sécurité sanitaire) et l'autre pédagogique (échanges de savoir-faire, structuration des systèmes SPS locaux).

Cette démarche est concrète et efficace en termes de lutte et de cantonnement des maladies transfrontalières (formation des vétérinaires officiels en Tunisie avec le CNVZ devenu Centre collaborateur OIE, lutte contre l'AMR (mallettes pédagogiques construites et diffusées par l'ENSV).

C'est dans ce contexte que l'ENSV développe, à la demande de la DGAL, une offre de bourses courte (une à deux semaines) et longue (une année universitaire), en présentiel et en distanciel qui permettent de financer la formation de vétérinaires officiels (deux par an pour une durée de 12 mois) ainsi que des sessions de formation organisées par modules sur toutes les thématiques de la santé animale, de la science vétérinaire, des mesures de biosécurité, de l'organisation des services, des contrôles vétérinaires, de la gestion de crises.

¹²⁸ *Towards the implementation of the BTSF Africa food hygiene/safety framework, the example of aflatoxin control*

3. La coopération bilatérale

Elle s'appuie sur le réseau des conseillers agricoles du MAA en Afrique : Algérie, Maroc, Tunisie et par grandes régions auprès de quatre pays d'Afrique sub-saharienne : Côte d'Ivoire, Nigéria, Kenya et Afrique du Sud.

L'Afrique du Nord est largement représentée dans la coopération de la DGAL. Quelques actions se développent dans des zones anglophones (mission vétérinaire auprès des autorités du Botswana avec OSIRIS et VAS) voire lusophones (médicaments vétérinaires en Angola avec ANSES et ANMV), avec l'idée de mobiliser les opérateurs privilégiés (ENSV/FVI et FAM/UCIPAC) et en essayant de mobiliser les financements du MAA (BAI) et de faire levier sur des financements de plus grande envergure internationaux (Banque mondiale et Union européenne) ou nationaux : Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) de l'AFD ; Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) du MEAE ; Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) de la Direction générale du Trésor.

4. L'attribution de subventions à un opérateur externe spécialisé dans le domaine de la coopération SPS : le STDF

La contribution du MAA au programme STDF de l'OMC en lien avec la subvention pluriannuelle allouée à ce même programme par le Ministère des Finances (150 000 euros par an) concourt efficacement à l'aide au développement dans les domaines sanitaire et phytosanitaire et au renforcement des échanges avec les pays tiers, initiant avec de faibles montants, un fort effet levier et une grande visibilité.

Le STDF est un fonds créé en 2002 sous l'égide de l'OMC et à l'initiative de cinq organisations internationales (OMS, OIE, FAO, OMC, Banque mondiale) désireuses de renforcer la collaboration et la coopération dans le domaine sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de regrouper toute l'expertise mondiale disponible (IPPC, *Codex alimentarius*...). A ce jour, les donateurs réguliers sont au nombre de 10 (EU, Irlande, Pays-Bas, Suède, Norvège, Danemark, Etats-Unis, Australie, Grande-Bretagne et France) ; d'autres pays ont pu contribuer ou contribuent de manière ponctuelle (Allemagne, Japon, Taïwan, Italie).

L'objectif de la subvention est, d'une part, d'influer en amont sur les décisions du STDF et, d'autre part, d'afficher l'implication de la France dans ce programme au profit des pays en développement, notamment les moins avancés. Le budget annuel du STDF est aujourd'hui d'environ 8 millions de dollars US, permettant de financer jusqu'à quatre ou cinq nouveaux projets par an (montant maximum financé par projet : 1 million de dollars US). Dès qu'un projet soutenu par la France est sélectionné, il est, de fait, financé à faible coût pour la France avec une garantie de résultat.

En 2019 environ 36 % du montant total alloué aux projets préparatoires (0,31 millions de dollars US) et 1/3 du montant total alloué aux projets (9 millions de dollars US) ont bénéficié à l'Afrique.

Annexe 11 : Liste sélective des évaluations publiées MAE-MINCOOP 1898-2020

Liste sélective de 67 évaluations, sur un total de 185, dont 6 sectorielles "agriculture-alimentation"

Années	Numéro	Num Unique	Nom	Pays/région
1989	N °1-1989	ES-1989-1	La coopération française et les entreprises en Afrique subsaharienne	Afrique subsaharienne
1989	N °2-1989	ES-1989-2	L'aide française au Burkina Faso	Burkina Faso
1990	N °4-1990	ES-1990-4	L'aide française à l'île Maurice (1979-1989)	île Maurice
1991	N °6-1991	ES-1991-6	L'école nationale supérieure des industries agroalimentaires du Cameroun (ENSIAAC)	Cameroun
1992	N °8-1992	ES-1992-8	Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990, Recommandations et stratégie des actions de la coopération française	Afrique
1992	N °2-1992	EP-1992-2	L'aide française au Zaïre (1979-1989)	Zaïre
1992	N °3-1992	EP-1992-3	L'aide française au Gabon (1979-1989)	Gabon
1993	N °11-1993	ES-1993-11	La politique des bourses. Évaluation de l'aide publique française (1979-1988)	Multi-pays
1993	N °13-1993	ES-1993-13	L'association française des volontaires du progrès (L'AFVP). Évaluation d'actions financées sur crédits FAC entre 1980 et 1990	Multi-pays
1993	N °4-1993	EP-1993-4	L'aide française au Burundi (1980-1990)	Burundi
1993	N °5-1993	EP-1993-5	L'aide française au Togo (1980-1990)	Togo
1994	N °20-1994	ES-1994-20	Les réseaux de développement (1982-1992)	Multi-pays
1994	N °6-1994	EP-1994-6	L'aide française au Cap-Vert (1976-1991)	Cap-Vert
1994	N °7-1994	EP-1994-7	L'aide française au Mali (1980-1992)	Mali
1994	N °8-1994	EP-1994-8	L'aide française à travers son évaluation dans 6 pays durant la période 1980-1990	Multi-pays
1995	N °26-1995	ES-1995-26	Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994)	Multi-pays
1995	N °9-1995	EP-1995-9	L'aide française en Guinée (1979-1992)	Guinée
1996	N °27-1996	ES-1996-27	Processus de privatisation en santé animale	Multi-pays
1996	N °30-1996	ES-1996-30	La dimension « environnement » dans les politiques et les projets du ministère de la Coopération (1972-1995)	Multi-pays
1996	N °11-1996	EP-1996-11	L'aide française en Mauritanie (1980-1994)	Mauritanie
1996	N °12-1996	EP-1996-12	L'aide française au Sénégal (1984-1993)	Sénégal

1997	N °31-1997	ES-1997-31	Réseau d'appui documentaire agricole « AGRIDOC »	Multi-pays
1997	N °34-1997	ES-1997-34	Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (4 études de cas)	Multi-pays
1997	N °14-1997	EP-1997-14	L'aide française au Bénin (1985-1995)	Bénin
1998	N °36-1998	ES-1998-36	Mobilisation de l'expertise externe en développement du ministère de la Coopération	Multi-pays
1998	N °37-1998	ES-1998-37	Programme mobilisateur « Femmes et développement »	Multi-pays
2000	N °42-2000	ES-2000-42	Évaluation du programme CAMPUS, coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (1986-1998)	Multi-pays
2000	N °43-2000	ES-2000-43	Évaluation avec les partenaires multilatéraux, cofinancements (1990-1997)	Multi-pays
2001	N °56-2001	ES-2001-56	Évaluation du Pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale du Coraf (1998-2010)	Afrique centrale
2001	N °49-2001	ES-2001-49	Évaluation dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar	Madagascar
2002	N °24-2002	EP-2002-24	L'aide française au Niger – Évaluation (1980-1997)	Niger
2003	N °25-2003	EP-2003-25	L'aide française à la Guinée – Évaluation (1992-2001)	Guinée
2004	N °68-2004	ES-2004-68	La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (1994-2002)	Afrique du Sud
2004	N °69-2004	ES-2004-69	Évaluation du secteur forestier tropical humide	Multi-pays
2004	N °73-2004	ES-2004-73	Enseignement technique et formation professionnelle – Évaluation (1989-2000), Afrique subsaharienne, Océan indien et Caraïbes	Multi-pays
2004	N °27-2004	EP-2004-27	La coopération française avec le Tchad – Évaluation (1992-2003)	Tchad
2005	N °81-2005	ES-2005-81	La politique des bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004)	Multi-pays
2005	N °85-2005	ES-2005-85	Appui de la coopération française à l'Organisation de la mise en valeur du fleuve Sénégal – Évaluation partenariale et conjointe	Sénégal
2005	N °28-2005	EP-2005-28	Évaluation de la coopération française avec l'Égypte (1993-2003)	Égypte
2006	N °88-2006	ES-2006-88	Le contrat de désendettement et développement (C2D) du Mozambique	Mozambique
2006	N °89-2006	ES-2006-89	Actions en faveur du développement durable	Multi-pays
2006	N °30-2006	EP-2006-30	La coopération de la France avec le Sénégal – Évaluation (1994-2003)	Sénégal
2006	N °31-2006	EP-2006-31	La coopération de la France avec la Guinée équatoriale – Évaluation (1995-2004)	Guinée équatoriale
2007	N °91-2007	ES-2007-91	Programme concerté Maroc (PCM)	Maroc
2007	N °97-2007	ES-2007-97	Coordination Sud	Multi-pays
2007	N °32-2007	EP-2007-32	La coopération de la France et de la commission européenne avec le Mali	Mali

2007	N °33-2007	EP-2007-33	La coopération franco-marocaine	Maroc
2008	N °101-2008	ES-2008-101	Fonds fiduciaires d'assistance technique auprès des banques de développement	Multi-pays
2008	N °103-2008	ES-2008-103	La politique de la France dans les pays en situation de fragilité	Multi-pays
2009	N °104-2009	ES-2009-104	Évaluation de l'aide alimentaire française programmée	Multi-pays
2009	N°108-2009	ES-2009-108	Evaluation des actions de la France en matière de prévention des risques dans les pays en développement depuis 2000	Multi-pays
2009	N°109-2009	ES-2009-109	Etude sur le fonds social de développement	Multi-pays
2009	N°110-2009	ES-2009-110	Evaluation du réseau IMPACT	Multi-pays
2009	N°35-2009	EP-2009-35	La coopération française avec le Cameroun (2001-2007)	Cameroun
2011	N°114-2011	ES-2011-114	Le rôle de chef de file: l'expérience de l'aide publique au développement de la France	Multi-pays
2011	N°116-2011	ES-2011-116	La coopération décentralisée au Burkina Faso	Burkina Faso
2011	N°117-2011	ES-2011-117	La coopération décentralisée au Maroc	Maroc
2011	N°118-2011	ES-2011-118	Evaluation du dispositif de volontariat de solidarité internationale	Multi-pays
2011	N°37-2011	EP-2011-37	Evaluation de la coopération française avec le Mozambique	Mozambique
2011	2011	EP-2011-A	Evaluation conjointe de la coopération avec le Niger (2000-2008)	Niger
2012	juin-12	ES-2012-A	Evaluation des appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA (2002-2009)	Afrique de l'Ouest
2013	N°122-2013	ES-2013-122	Le transfert de l'assistance technique à l'AFD (<i>uniquement en version électronique</i>)	Multi-pays
2013	févr-13	ES-2013-A	Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010	Multi-pays
2013	N°123- 2013	ES-2013-123	Evaluation du Document cadre de partenariat (DCP) France-Union des Comores (2006-2010)	Comores
2014	N°131-2014	ES-2014-131	Evaluation thématique de l'appui de la France à la décentralisation et la gouvernance territoriale	Multi-pays
2016	N°134-2016	ES-2016-134	Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D)	Multi-pays
2016	N°135-2016	ES-2016-135	Evaluation de la contribution de la société civile à l'action de développement et de solidarité internationale de la France 2009-2015	Multi-pays
2017	N°136-2017	ES-2017-136	Evaluation stratégique des bourses du Gouvernement français	Multi-pays
2019		ES-2019-A	Évaluation conjointe sur la contribution de la France aux fonds fiduciaires multi-bailleurs (FFMB)	Multi-pays