



Place de la France dans les politiques agricoles en Afrique

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Rapport n°19105, 104 p.

Note de lecture réalisée par François Doligez

François Doligez est agroéconomiste à l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (Iram), organisation membre d'Inter-réseaux Développement rural (f.doligez@iram-fr.org ; www.iram-fr.org). Il est également membre de l'UMR-PRODIG.

Le rapport est disponible au téléchargement : <https://bit.ly/3yWaW9D>

Cette étude de la coopération agricole française à l'international, établie par trois inspecteurs généraux du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a fait l'objet en parallèle d'une publication (mars 2022) aux éditions de L'Harmattan, dans la collection « Questions contemporaines ». L'ouvrage publié a le mérite d'un titre plus explicite : *L'influence agricole française en Afrique : crépuscule ou relance ?* En revanche, en repositionnant le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) au sein du dispositif français d'aide au développement, le rapport permet de mieux en cerner les finalités que l'on retrouve dans les recommandations. Il s'agit d'un plaidoyer pour relégitimer le ministère dans le dispositif de coopération internationale française et de renforcer son rôle par la restructuration des outils de coopération au sein du ministère.

Le rapport est articulé autour de trois parties. La première partie resitue la coopération agricole française dans le contexte plus global des politiques agricoles et de l'aide au développement qui les accompagne des années 1960 aux années 2020. La seconde porte un regard sur l'organisation de la coopération française et, plus spécifiquement de la place du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) dans le dispositif fran-

çais. La troisième mobilise ces deux premières parties pour un ensemble d'orientations et de recommandations qui, dans l'ouvrage, concerne la coopération dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires et, dans le rapport, l'action du MAA vis-à-vis de ces dernières.

Appréhender un sujet qui embrasse un domaine aussi vaste que l'agriculture à l'échelle du continent africain et de la diversité de ses territoires et de ses politiques relève évidemment d'une « gageure », ce dont le rapport ne fait pas mystère (p. 11). Les grandes évolutions de la coopération agricole française sont retracées en quatre grandes périodes, du « leadership » des années 1960-1980 au « recul » des années 1981-1993 avant les « réformes », ou la marginalisation, des années 1994-2008 puis son « alignement », ou sa banalisation, dans les années 2009-2020. La frise chronologique¹, développée dans le rapport et détaillée dans ses annexes, illustre les différentes échelles qu'il est nécessaire d'articuler pour appréhender les évolutions qu'illustre l'effondrement de l'assistance technique dans le secteur (entre 8 et 10.000 conseillers techniques agricoles de 1960 à

1. Elle-même prolongeant des travaux antérieurs sur le même thème, en particulier : Losch, 2008 ; Devèze & alii, 2008 ; Gabas, 2021.

1980 à moins de 1.000 après 2010). En ouvrant la « boîte noire » de la coopération publique agricole française, la deuxième partie donne à voir une cartographie d'acteurs fragmentés, peu coordonnés et qui, tiraillés entre « injonctions contradictoires » (p. 48) et modalités d'actions ou logiques d'acteurs divergentes, peine à structurer un ensemble cohérent et lisible pour les partenaires. Logiquement, dans un contexte où l'agriculture et la souveraineté alimentaire font, de nouveau, l'objet de préoccupations partagées - croissance démographique et approvisionnement urbain, conséquences du dérèglement climatique, crise dans les filières agro-alimentaires à la suite de la pandémie de Covid-19, hausses des prix alimentaires internationaux lors de la crise financière de 2007-2008 puis à la suite de la guerre en Ukraine, etc.-, il découle de ces analyses un plaidoyer pour « relancer » la coopération dans ces domaines, réorganiser le dispositif au sein du ministère et en restructurer les outils de coopération. Mais, pour engager un tel processus sur de nouvelles bases, il demeure nécessaire d'en clarifier un certain nombre de préalables.

Le premier préalable a trait à l'ambiguïté, ou l'ambivalence, propre à l'aide et la coopération, au développement. Comme le développe Philippe Marchesin (2021) dans son ouvrage sur la politique française de coopération, si la coopération peut être pensée, en théorie, comme un échange équilibré et, dans un monde d'interdépendance, comme une contribution commune face à des enjeux, ou défis, partagés ; l'aide internationale demeure, en pratique, unilatérale, asymétrique et trop rarement à l'écoute des partenaires et de leurs réalités. De fait, les contextes dans lesquels elle est mise « à l'épreuve » sont souvent trop méconnus, sinon ignorés, et leur « revanche » (Olivier de Sardan, 2021) s'avère souvent fatale aux résultats obtenus et à leur durabilité. Toute réforme du dispositif de coopération ne peut donc s'appréhender qu'en déportant le regard sur les réalités vécues par les partenaires tout en reposant sur un dialogue équilibré avec ces derniers. A ce niveau, le rapport fait état (p. 9) des limites, dans la démarche mise en œuvre, de la mobilisation à distance (visioconférence) des personnalités africaines contactées. Ce constat renforce la nécessité de soutenir, dans la durée, un espace de réflexion et d'échanges partagé², pour permettre d'établir des rapports de confiance et, de fait, la définition d'objectifs communs et les actions conjointes qui permettent d'y contribuer.

Une fois cet enjeu de méthode posé, le rapport est cohérent avec des objectifs propres au ministère, et abonde son plaidoyer vis-à-vis des acteurs, surtout étatiques, de la coopération

française. Les autres acteurs non gouvernementaux, hormis les agri-agences, et multilatéraux, en particulier l'Union européenne, y sont peu présents. Les domaines qui y interfèrent, comme les questions financières ou les règles commerciales, y sont peu développés. Sans doute la notion « d'influence », revendiquée dans le titre de l'ouvrage, est moins évidente vis-à-vis de ces autres domaines et parties-prenantes, qui échappent, en partie, aux acteurs du ministère. Si le ministère envoie des représentants dans les instances internationales comme le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, les transformations qui agitent ces dernières semble plus faire écho aux approches multi-acteurs qui s'y développent (Duncan & alii., 2021) qu'à l'action des représentants ministériels. De fait, la notion d'influence, pourtant réaffirmée par la diplomatie française, demeure ambiguë et ce, à différents niveaux. Elle subordonne les actions menées aux visions, références et intérêts français tout en s'affranchissant de toute remise en cause des modèles et des relations techniques, financières ou commerciales hérités de la dépendance coloniale (Borrel & alii., 2022). De ce fait, pour de nombreux partenaires, elle disqualifie, d'emblée, toute perspective équilibrée de construction d'un « futur commun » et contribue ou, à tout le moins, ne fait pas obstacle à l'extension du « sentiment antifrançais » qui se révèle, progressivement, dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Giovalucchi, 2020). Par exemple, pour rester dans « l'écosystème » des partenaires français proches du ministère, on peut, avec le livre blanc des coopératives agricoles, s'interroger sur le sens que ces dernières donnent à un partenariat qui explore, surtout, de nouvelles frontières pour leurs investissements et cherchent à sécuriser leur approvisionnement ou certains marchés (Doligez, 2017). Un deuxième préalable consiste donc, au-delà de la méthode, à clarifier ces ambiguïtés dans le pilotage des relations de coopération agricole.

Enfin, troisième grand préalable à clarifier, celui du « modèle agricole français » et sa référence, ou son exemplarité du point de vue des enjeux auxquels les pays partenaires sont confrontés. Comme évoqué dans les discussions provoquées par une version de travail du rapport au sein de l'Inter-réseaux, ce modèle est « historiquement déterminé » et les conditions qui en ont fait son succès ne sont, en rien, reproductibles dans le contexte actuel de nombreux pays africains (absorption de l'exode rural rapide provoqué par les politiques de modernisation agricole facilitée par la faiblesse de la démographie, l'industrialisation et la tertiarisation de l'économie, importance de la politique agricole commune, etc.). En outre, ce modèle fait l'objet d'une contestation croissante, au sein même du monde agricole mais, de plus en plus, au-delà, à l'échelle de la société française. Les « succès », que revendiquent ses acteurs éco-

² C'est le rôle que peut jouer l'Inter-réseaux développement rural, par exemple, au titre duquel comme président en représentation de l'Iram (et non pas comme directeur de ce dernier), j'ai été consulté par les auteurs du rapport en 2020 (www.inter-reseaux.org).

nomiques (balance commerciale, productivité) proches du ministère, ne peuvent plus faire écran aux questionnements dont il fait, désormais, l'objet (environnement, emploi, etc.). Plus que jamais, alors que se confrontent différentes perspectives de recomposition après la pandémie de Covid-19 (Boyer, 2022) en Afrique comme en Europe, il est plus que temps de réinterroger les modèles de développement agricole et les règles internationales qui les sous-tendent pour refonder la coopération qui les accompagne.

Bibliographie :

Borrel T., Boukari-Yabara A., Collombat B., Deltombe T., 2022, *L'Empire qui ne veut pas mourir, une histoire de la Françafrique*, Seuil, Paris, 992 p.

Devèze J.C. (dir.), 2008, *Défis agricoles africains*, Karthala-AFD, Paris, 414 p.

Doligez F., 2017 : « La coopération agricole française et l'Afrique : dix propositions pour bâtir ensemble des partenariats gagnants, Livre blanc, Coop de France », Note de lecture, *RECMA 2017/3*, n° 345), pp. 119-121.

Duncan J., Lambeck N., Claeys P., 2021, « Le comité de sécurité alimentaire mondiale dix ans après la réforme », in de Raymond B. & Thivet (dir.), *Un monde sans faim, gouverner la sécurité alimentaire*, Les Presses de Sciences-Po, Paris, 97-152.

Gabas J.J., 2021 : « Brève histoire des paradigmes et des politiques publiques agricoles en Afrique de l'ouest », in Coste J., Doligez F., Egg J. & Perrin G. (dir.), 2021, *La fabrique des politiques publiques en Afrique : agricultures, ruralité, alimentation*, Karthala, Paris, pp. 219-244.

Giovalucchi F., 2020, « Afrique-France, les miroirs grossissants », *Esprit*, 2020/7, pp. 89-101.

Losch B., Bosc P.M., Chauveau J.P., 1998 : *La politique française de coopération en matière de développement rural, des certitudes à la dérive*, chapitre publié (sous le pseudonyme de J. Sarraut-Woods) dans l'Observatoire permanent de la coopération française, Karthala, Paris, pp. 47-94.

Marchesin Ph., 2021, *La politique française de coopération. Je t'aide moi non plus*, L'Harmattan, Paris, 676 p.

Olivier de Sardan J.P., 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Karthala, Paris, 494 p.

Boyer R., 2022, « Préface », in Pouch T. & Raffray M., 2022, *La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ?* Editions France agricole, Paris, p. VII-XII.

Retrouvez cette note sur le site d'Inter-réseaux

<http://www.inter-reseaux.org/>

Abonnez-vous !

http://www.inter-reseaux.org/inscription_newsletter.html

Et pour des suggestions, des réactions, une adresse :

veille@inter-reseaux.org

Réalisé le soutien de

