



INSTITUT
Montaigne



Sécurité en Afrique de l'Ouest

Investir la filière agricole

SEPTEMBRE 2023

Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

RAPPORT - Septembre 2023

Sécurité en Afrique de l'Ouest

Investir la filière agricole



Les rapports de l'Institut Montaigne proposent des analyses exhaustives, issues d'une réflexion collégiale et ont vocation à identifier des solutions de long terme.



Synthèse 8

Introduction 15

1

Le terreau des crises politiques et sécuritaires en Afrique de l'Ouest : une marginalisation politique et économique des populations rurales 21

1.1. Genèse du jihadisme au Sahel 21

1.2. Les interventions militaires françaises 24

1.3. Le nouveau contexte régional 26

1.4. Les causes du jihadisme au Sahel 28

a. Les facteurs religieux, la politique interne et les tensions intercommunautaires, au prisme du contexte international 29

b. La faiblesse de l'État et son rejet 37

c. Les conflits de ressources et la marginalisation économique 41

2 Sortir les populations rurales de la marginalisation économique par une structuration du secteur agricole 48

- 2.1. Structurer le secteur agricole ouest-africain 57
 - a. Améliorer le cadre réglementaire pour permettre des logiques vertueuses 57
 - b. Structurer en filières régionales et internationales 77
 - c. Favoriser le développement de coopératives agricoles 88
- 2.2. Construire les infrastructures et les compétences indispensables à la valorisation des efforts agricoles 92
 - a. Améliorer le développement des systèmes d'exploitation de l'eau en soutien à l'effort agricole 92
 - b. Mettre l'énergie solaire au service du développement rural en passant à l'échelle 95
 - c. Améliorer les infrastructures pour soutenir la modernisation du secteur agricole 97
 - d. Former et transférer les compétences 102

3 Adapter le financement aux besoins des producteurs agricoles 109

- 3.1. Adapter les financements publics et privés aux besoins de la filière agricole 110
 - a. Mobiliser le secteur de la finance privée 110
 - b. Mettre l'APD au service du développement productif agro-industriel 123
 - c. Appuyer les États sur le front de la mobilisation des ressources intérieures 149

- 3.2. Inciter les entreprises étrangères à s'investir dans le secteur agricole et à transformer les promesses économiques du sous-continent 152
 - a. Loin des idées reçues, une région dynamique qui présente des opportunités 152
 - b. Professionnaliser l'environnement des affaires 160
 - c. Renforcer les partenariats public/privé et privé/privé ... 165

Conclusion : par où commencer ? 169

- Les ENVR agricoles 170
- La coopérative intégrée 171

Bibliographie 175

Remerciements 183

Dans le contexte de renouvellement de l'approche française envers le continent africain, ainsi qu'en raison d'une dégradation sécuritaire continue au Sahel et dans le nord des pays du Golfe de Guinée, **l'Institut Montaigne a fait le choix de travailler sur des axes de politiques publiques en faveur de l'Afrique de l'Ouest** afin de participer à une réflexion sécuritaire renouvelée, s'appuyant sur une compréhension fine des racines du jihadisme et des solutions socio-économiques à y apporter.

La mise en lumière des facteurs politiques, économiques et sociaux susceptibles d'expliquer **l'enracinement des groupes jihadistes dans les populations ouest-africaines** a été le point de départ de notre analyse. Les dynamiques actuelles de violence naissent d'un **sentiment d'injustice et de frustrations de populations isolées et marginalisées politiquement et économiquement**, au sein de pays certes pauvres mais non dépourvus de potentiel et de croissance économique.

Cette croissance masque toutefois des disparités, au sein même de ces pays et plus généralement entre les pays du Sahel et les pays côtiers. Pour l'heure, elle parvient difficilement à atteindre les zones rurales, à favoriser un système de redistribution socialement stabilisateur et équitable, et à amorcer un véritable développement économique endogène. **Le discours jihadiste prospère sur ces disparités entre les villes et les campagnes**, soutenant une stratégie militaire calquée sur ce clivage. Preuve en est, les éleveurs transhumants de la région et les populations rurales qui peinent à vivre de l'agriculture vivrière sont des cibles privilégiées du recrutement des groupes jihadistes.

Ces difficultés sont actuellement aggravées par le **contexte inflationniste né de la période Covid et de la guerre en Ukraine**, deux chocs exogènes ayant un impact significatif sur les économies fragiles d'Afrique de l'Ouest et en particulier la ressource alimentaire.

Cette marginalisation des populations a fait l'objet d'une étude précise, combinant recherche bibliographique, auditions de chercheurs, d'institutionnels et d'entrepreneurs français, européens ou ouest-africains (plus de 80) afin d'établir un **diagnostic des facteurs structurels du recrutement jihadiste et des difficultés de développement**. De manière consensuelle, la priorité s'est portée sur la modernisation du secteur agricole de ces pays pour désenclaver durablement les populations cibles. Il apparaît en effet que **l'accroissement de la part agricole dans le PIB est un gage de réduction durable de la pauvreté et d'intégration économique**.

Aussi, l'Institut Montaigne a-t-il voulu **identifier les barrières** susceptibles de freiner la structuration du secteur agricole et **promouvoir des logiques de coopératives et de filières** agro-industrielles, de transformation locale et d'inclusion dans les marchés régionaux et internationaux. **Une revue de la politique d'aide au développement axée sur une plus grande concentration et une sectorisation priorisée pourrait ainsi être couplée à des mécanismes de promotion de l'investissement privé** en Afrique de l'Ouest.

Même si les signaux géopolitiques actuels sont mauvais, il apparaît indispensable de persister dans l'attention à un développement local. Une production agro-industrielle suffisante pour créer une valeur ajoutée durable auprès des populations concernées devrait être la seule priorité. La structuration de l'agriculture est d'autant plus critique qu'elle va être tirée par la croissance démographique et l'urbanisation en cours de ces sociétés. **Investir structurellement dans ces pays pour les entreprises françaises et européennes, malgré les risques certains et grâce à des instruments publics spécifiques, s'avèrera sans aucun doute une stratégie bénéfique** – à court terme sur le plan économique, à moyen terme sur le plan sécuritaire. Une approche public-privé incluant l'expertise des entreprises françaises et l'aide publique pourrait permettre l'éclosion d'un modèle de partenariats entre acteurs français et ouest-africains.

Ce travail a l'ambition de permettre aux responsables politiques français et européens d'articuler **une politique de coopération économique plus ciblée et plus impactante**, tout en faisant la démonstration de l'intérêt d'investir durablement dans ce secteur et dans cette région. Les **entreprises françaises et européennes sont susceptibles d'être des acteurs d'initiatives** dans ce domaine. En traitant de la structuration agricole et en proposant aux responsables ouest-africains des pistes de travail pour calibrer leurs politiques publiques, nous nous plaçons dans une logique résolument optimiste et respectueuse de l'avenir.

Axe 1

Structurer le secteur agricole ouest-africain par une politique foncière stabilisée, un investissement amont sur les intrants agricoles et la mise en place de filières spécifiques.

RECOMMANDATION 1

Stabiliser l'encadrement juridique du foncier grâce à un travail de certification et de cadastrage, un changement réglementaire et un soutien technique international.

RECOMMANDATION 2

Accroître la productivité des intrants agricoles (semences, engrais et produits phytosanitaires) par une politique de développement et de distribution dédiée, englobant la recherche, les circuits marchands de distribution, les règles de certification et les expérimentations dédiées aux territoires concernés.

RECOMMANDATION 3

Favoriser localement la transformation industrielle des matières premières agricoles, sur des filières spécifiques, par des partenariats avec des entreprises françaises et européennes, en mettant en exergue les opportunités que constituent les zones franches locales, les aides publiques et les infrastructures de valorisation de la production.

Le modèle de **la coopérative intégrée** qui dispose d'une taille critique pour favoriser le financement et l'intégration en filière paraît particulièrement adapté aux besoins.

Axe 2

Construire les infrastructures et les compétences indispensables à la valorisation des efforts agricoles.

RECOMMANDATION 4

Prioriser les efforts sur l'eau et l'énergie en particulier les infrastructures d'irrigation et l'électrification des exploitations agricoles par des technologies solaires décentralisées.

RECOMMANDATION 5

Permettre la distribution nationale et internationale des productions en développant les infrastructures de transport et les chaînes logistiques au niveau régional.

RECOMMANDATION 6

Structurer les compétences de la filière agricole en faisant de l'agronomie une priorité de la politique française de coopération.

Le modèle de l'**École nationale à vocation régionale (ENVR) agricole**, qui favorise les coopérations scientifiques, la formation et l'expérimentation, **semble pouvoir aider à répondre à ces enjeux de compétences.**

Axe 3

Adapter les financements publics et privés aux besoins de la filière agricole.

RECOMMANDATION 7

Encourager les acteurs de la finance privée à investir durablement dans la filière agricole en favorisant l'émergence de banques agricoles et de sociétés d'investissement, nationales et locales, par des partenariats public-privé offrant des garanties face à la prise de risque.

RECOMMANDATION 8

Intégrer une partie des flux financiers des diasporas dans l'investissement agricole au travers de solutions adaptées de conversion des transferts monétaires.

RECOMMANDATION 9

Concentrer prioritairement l'aide publique au développement (APD; bailleurs de fonds publics) sur la production agricole, à hauteur minimale de 0,1 % du RNB français en 2025 et de 0,2 % en 2030 pour les pays de la zone afin d'avoir un impact non dilué.

RECOMMANDATION 10

Aider les États de la zone à percevoir l'impôt de manière plus fiable par une mise en œuvre administrative innovante, afin de financer le développement agricole dans la durée et d'inclure progressivement le secteur informel dans l'économie légale.

Axe 4

Inciter les entreprises étrangères à s'investir dans le secteur agricole et à transformer les promesses économiques du sous-continent.

RECOMMANDATION 11

Poursuivre la professionnalisation de l'environnement des affaires pour pérenniser les investissements, dans le prolongement du projet *Compact with Africa* lancé par le G20 et en veillant à systématiser la mise en œuvre de critères de qualité et d'opérationnalité dans les appels à projet régionaux des bailleurs de fonds internationaux.

RECOMMANDATION 12

Inciter les entreprises françaises à investir durablement dans la zone ouest-africaine par une politique à l'export dédiée aux investissements agro-industriels et des partenariats privés entre entreprises françaises et africaines.

L'Afrique de l'Ouest est une région dynamique sur le plan économique, malgré un retard important et des difficultés socio-politiques fortes. Elle dispose d'une forte croissance, mais aussi d'une démographie et d'une urbanisation importantes qui vont porter la demande en produits agricoles. Sa proximité géographique, linguistique et culturelle avec l'Europe

est un avantage comparatif fort. La population est jeune, éduquée et *digital native*.

Bien que longtemps très difficile, l'environnement des affaires s'améliore significativement grâce à des réformes et des efforts d'harmonisation des réglementations (OHADA). Enfin, des secteurs d'avenir, comme l'énergie solaire, sont susceptibles de stimuler fortement ce développement économique. Les entreprises françaises et européennes ont de nombreuses opportunités à saisir et d'investissements, durables et rentables, à mettre en œuvre, notamment dans le cadre de partenariats locaux, ce qui participera au développement économique de la région.

Cette étude est consacrée à l'Afrique de l'Ouest, expression qui englobe ici le Sahel et les pays côtiers du Golfe de Guinée. En fonction des définitions géographiques, climatiques, historiques ou institutionnelles mobilisées, le Sahel correspond à 3 (*Mali, Niger, Burkina Faso*), 5 (+ *Mauritanie, Tchad*) ou près d'une dizaine de pays (*bande traversant le continent africain d'Est en Ouest*). Pour le Golfe de Guinée, le constat est similaire et cette expression peut englober tout ou partie de la zone côtière ouest/sud-ouest du continent. Pour ces raisons, il nous paraît essentiel, sans se limiter, de préciser le périmètre géographique entendu dans cette étude.

Les réflexions conduites ici prennent comme point de départ la crise sécuritaire qui a démarré au Mali, au début des années 2000 et qui a explosé en 2012 avec la prise de contrôle par des groupes jihadistes de la moitié nord du pays. Depuis, les jihadistes ont étendu leur zone d'action au Niger et au Burkina Faso, ce que nous appellerons le Sahel, puis au nord des pays côtiers du Golfe de Guinée, notamment la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin. Toutefois, nous ne perdons pas de vue que la Mauritanie et le Sénégal se trouvent dans une position précaire et pourraient faire l'objet d'attaques à moyen-terme. De même, si le Nigéria et le Tchad nous semblent un peu éloignés de la crise sécuritaire, certaines problématiques rencontrées sont similaires et connexes.

Ainsi, cette région reste stratégique pour la France et les Européens pour un ensemble de raisons. L'engagement militaire français, qui a eu lieu au Mali, au Burkina Faso et au Niger, entre 2013 et 2022, a été mené à la demande des autorités maliennes mais traduit un positionnement singulier. Les autorités françaises maintiennent des liens étroits avec les différents gouvernements de la région depuis les indépendances des anciennes colonies et entretiennent un dialogue politique et diplomatique très dense. S'agissant du Sahel, la région regroupe pour la France et les Européens des intérêts économiques (*uranium du Niger, coton du Burkina*), sécuritaire (*lutte contre le terrorisme, trafic de drogue et immigration*

clandestine) et stratégiques (*lutte contre l'influence russe, concurrence avec la Chine*). S'agissant du Golfe de Guinée, les intérêts économiques sont encore plus importants (*matières premières agricoles, énergies fossiles*). Enfin, la transition écologique appelle la région à devenir un lieu important de l'énergie verte (*hydrogène, solaire*).

Malgré cette intimité politique, le poids économique de l'Afrique de l'Ouest pour les économies européennes est très faible, en raison de flux d'investissements et d'échanges commerciaux limités. Ces économies sont peu développées et restent essentiellement exportatrices de matières premières et de produits à faible valeur ajoutée. Le fossé entre l'importance politique et le poids économique de cette région pour les Européens expliquent les enjeux (*disparités de développement abyssales*) et la difficulté à intéresser les acteurs économiques européens à cette région pourtant très dynamique.

De cette indifférence ou de cette ignorance naissent des politiques économiques ou de coopération mal-calibrées, peu à même de répondre aux besoins formulés par les populations et partenaires ouest-africains, alors que les difficultés s'empilent.

La réarticulation du dispositif militaire français a été le précurseur d'une réflexion française plus globale sur les nouvelles manières d'engager les acteurs du continent africain : plus de coopération, moins d'ingérence et une position de retrait. Dans un contexte de tensions stratégiques fortes entre grandes puissances, dont le continent africain essaye aussi de récolter les fruits, la France et ses partenaires européens ne peuvent ignorer une remise à plat de leur approche de l'espace ouest-africain. Les années 2023 et 2024 constituent des dates charnières pour ces réflexions bienvenues.

La multiplication des coups d'État au Mali, au Burkina Faso, en Guinée ou, récemment, au Niger est le symptôme d'une crise politique et sécuritaire qui dure et dont le règlement tarde à subvenir.

Ces retournements politiques, comme l'apparition d'un discours souverainiste et populiste souvent dirigé contre la France, ne sauraient éloigner les gouvernements européens, car les risques pour les populations sahéliennes, comme pour les pays alentours, sont trop importants.

Ainsi, le changement de l'approche française ne saurait sonner la fin de notre intérêt collectif. Les défis sont énormes et continueront d'affecter les Européens :

- la fragmentation en cours du Mali et du Burkina Faso sous les coups des groupes jihadistes est favorisée par des réponses nationalistes et militaires dans l'impasse;
- les risques d'attentat, d'enlèvement, de rançonnage ou de prise de contrôle territorial affecteront de plus en plus de régions en Afrique de l'Ouest, avec un effet direct sur les entreprises et expatriés européens;
- l'accroissement des inégalités au sein des pays et du fossé avec les économies européennes, couplée à une pression démographique forte, à une absence de perspective d'emploi et une instabilité politico-sécuritaire chronique, devrait conduire à une augmentation durable des flux de migrants dans la sous-région (*en majorité*) et vers l'Europe;
- ces mêmes raisons, couplées à la mauvaise gouvernance politique et à la corruption endémique des pays en crise, va aussi accroître le volume des trafics dans la région (*armes, bétail, minerai, médicaments*) ou vers l'Europe (*drogue, humains*);
- le réchauffement climatique aura un impact significatif sur les capacités de production dans la région, mais aussi sur les populations et infrastructures qui seront en première ligne des catastrophes naturelles (*accroissement de la désertification d'un côté, inondations de l'autre*).

Aucun de ces facteurs ne peut être ignoré par la communauté internationale et une solidarité rationnelle s'impose. Cette solidarité est d'autant plus pertinente qu'elle est susceptible de valoriser les atouts de l'Afrique de l'Ouest qui sont nombreux et offrent des perspectives de coopération économique intéressantes, rentables et utiles au bien commun. Rétablir ces leviers de coopération est un impératif pour les Européens

et la promotion indirecte d'un modèle démocratique, libéral et durable. L'Allemagne et l'Italie ont bien compris l'intérêt de cette région, en annonçant chacune leur « Plan Marshall », respectivement en janvier 2017 et en juillet 2023. Ces initiatives sont salutaires et sonnent le rappel.

Dans ce cadre, les enjeux agricole, industriel et alimentaire sont majeurs. Pour leur majorité, les pays africains importent une grande partie de leurs produits alimentaires alors qu'ils disposent d'un potentiel exceptionnel en ressources hydrauliques, ensoleillement et terres arables. Ce phénomène s'explique par une course exigeante entre la forte démographie du continent et le développement agricole réel mais pas suffisant. Les impacts socio-politiques ont été forts par le passé et les dirigeants ont parfaitement conscience des risques posés par des émeutes de la faim. Ainsi, pour prévenir ces troubles, la part des produits alimentaires dans les importations augmentent, rendant les pays africains de plus en plus dépendants du contexte international : le blocage des flux commerciaux de la période Covid ou la guerre entre les « greniers » russe et ukrainien ont agi comme des réveils tardifs pour les responsables africains. L'heure doit être au front pionnier. Comme le note un article scientifique¹ de 2016, évaluant les possibilités pour l'Afrique d'atteindre l'autonomie alimentaire : *“Apart from city states such as Singapore, there are no examples of low income countries that successfully industrialized in the second half of the 20th century while importing major shares of their food supply [...] Trends show that all countries (Burkina, Ghana, Mali, Niger, Nigeria, Kenya, Tanzania, Uganda) have cereal yields growing more slowly than population and demand, whereas total cropland area has increased 14% in just the past 10 years”*.

Plusieurs faits doivent guider la compréhension de ce travail :

A. Une des causes les plus importantes du développement du jihadisme en Afrique de l'Ouest est la marginalisation politique et économique des populations rurales ;

¹ Martin K. van Ittersuma et al., *Can sub-Saharan Africa feed itself?*, 2016.

- B.** La grande majorité de ces populations vit d'activités agricoles et pastorales ;
- C.** La démographie et l'urbanisation sont fortement en croissance, tirant durablement la demande en produit agricole vers le haut ;
- D.** L'évolution négative du climat et la mutation des surfaces agricoles et des espaces dédiés à l'élevage, qui en résulte, accélèrent le cycle des tensions violentes ;
- E.** Un point de PIB porté par l'activité agricole par rapport à un point de PIB porté par un autre type d'activité réduit durablement la pauvreté ;
- F.** La part d'aide publique au développement (APD) globale dans le domaine agricole qui était de 17 % dans les années 1980 est aujourd'hui de 3 %. Les « révolutions vertes » n'ont pas eu lieu en Afrique, comme elles ont pu avoir lieu en Asie (Chine, Inde) ;
- G.** Les Pays les Moins Avancés (PMA) reçoivent relativement moins d'APD que les autres pays alors qu'ils en ont le plus besoin ;
- H.** Les producteurs agricoles sont maintenus dans des cercles vicieux en raison des difficultés de financement de l'activité agricole, aléatoire et risquée par nature ;
- I.** La rentabilité des projets dans les zones rurales est trop faible ou négative pour que les entreprises investissent seules ce secteur.

Dans ce cadre, nous présentons un constat exhaustif des racines profondes du jihadisme au Sahel et dans les pays du Golfe de Guinée, susceptibles d'expliquer l'implantation et la progression de cette insurrection politico-militaire. L'objectif est de mettre en lumière la complexité du phénomène et la pondération des facteurs qu'il convient d'atténuer pour sortir durablement de ces crises. Sur cette base, **nous démontrons la nécessité d'une agriculture structurée et intégrée, régionalement et mondialement,** susceptible de diminuer la pauvreté, d'offrir des perspectives économiques réelles et d'enclencher une transition agro-industrielle. La mise en lumière des enjeux et freins à cette modernisation doit permettre de proposer des pistes de politiques publiques et d'intégration des acteurs privés. Enfin, **nous proposons d'adapter les financements de cette politique,** qui constitue aujourd'hui le frein majeur au décollage

du secteur agricole, et d'inciter à l'investissement et l'implication des entreprises privées françaises et européennes en Afrique de l'Ouest.

Les analyses, recommandations et stratégies proposées sont destinées à l'ensemble des bailleurs de fonds internationaux et entreprises, françaises et européennes, susceptibles de participer à la structuration et valorisation du secteur agricole ouest-africain. La France dispose d'une influence importante dans la région et dans les enceintes internationales, notamment celles qui mettent en œuvre des politiques de développement. Le sursaut agricole que nous appelons de nos vœux dans cette région ne pourra avoir lieu qu'avec une implication forte des États concernés, mais aussi de l'ensemble de leurs partenaires : Français et Européens, UEMOA, CEDEAO, Banque Mondiale, banques de développement et organisations onusiennes. Promouvoir une priorité pour le secteur agricole est l'affaire de tous : le résultat dépendra de cet engagement collectif.

1 Le terreau des crises politiques et sécuritaires en Afrique de l'Ouest : une marginalisation politique et économique des populations rurales

1.1. GENÈSE DU JIHADISME AU SAHEL

Le développement des groupes jihadistes armés au Sahel trouve son origine dans la guerre civile algérienne, dite « décennie noire », qui a opposé le gouvernement à plusieurs groupes islamistes armés refusant la confiscation des élections de décembre 1991. Ces derniers étaient notamment animés par des vétérans du jihad arabe en Afghanistan, de retour au pays après le retrait des Soviétiques de 1989. Le GSPC (*Groupe salafiste pour la prédication et le combat*) a été fondé en 1998 par des dirigeants du GIA (*Groupe islamique armé*) entrés en dissidence. En 1999, sous l'impulsion de l'ancien président Abdelaziz Bouteflika, **l'Algérie propose l'amnistie aux anciens combattants islamistes dans le cadre d'un processus de réconciliation nationale.** La plupart des combattants acceptent à l'exception du GSPC² qui poursuit ses activités. À partir de 2003, sous le leadership d'Abdelmalek Droukdal, le GSPC ambitionne d'étendre ses actions à une échelle régionale et plusieurs groupes se rendent au Niger puis au Mali, pour acheter des armes à envoyer dans les maquis algériens, puis pour identifier des sanctuaires.

Après des tractations en 2006 portées par des responsables du GSPC au Sahara, le groupe fait allégeance à Al Qaïda et devient, dès 2007, AQMI (Al Qaïda au Maghreb islamique). Le groupe emploie les méthodes d'Al Qaïda en complétant ses opérations maquisardes algériennes par des attaques contre des cibles étrangères au moyen d'attentats suicides en Algérie et au-delà. À partir de 2008, plusieurs groupes d'AQMI s'installent

² Stephen Harmon, *From GSPC to AQIM: The evolution of an Algerian Islamist terrorist group into an Al-Qa'ida Affiliate and its implications for the Sahara-Sahel region, 2010.*

durablement au sud du Sahara sous la pression sécuritaire de l'Algérie. Quatre bataillons (*katibat* en arabe) sont mis en place au nord du Mali, dans le désert saharien, et travaillent à nouer des relations durables avec des communautés par le mariage, l'entraide ou la prédication islamique. S'ouvre alors une période durant laquelle AQMI génère une véritable « économie du kidnapping » grâce aux rançons acquittées par certains gouvernements dans des opérations de libération de leurs nationaux enlevés. À titre d'illustration, il est estimé qu'AQMI aurait reçu 91,5 millions de dollars en rançon entre 2008 et 2013³, dans un pays où le salaire moyen est de 80 dollars par mois.

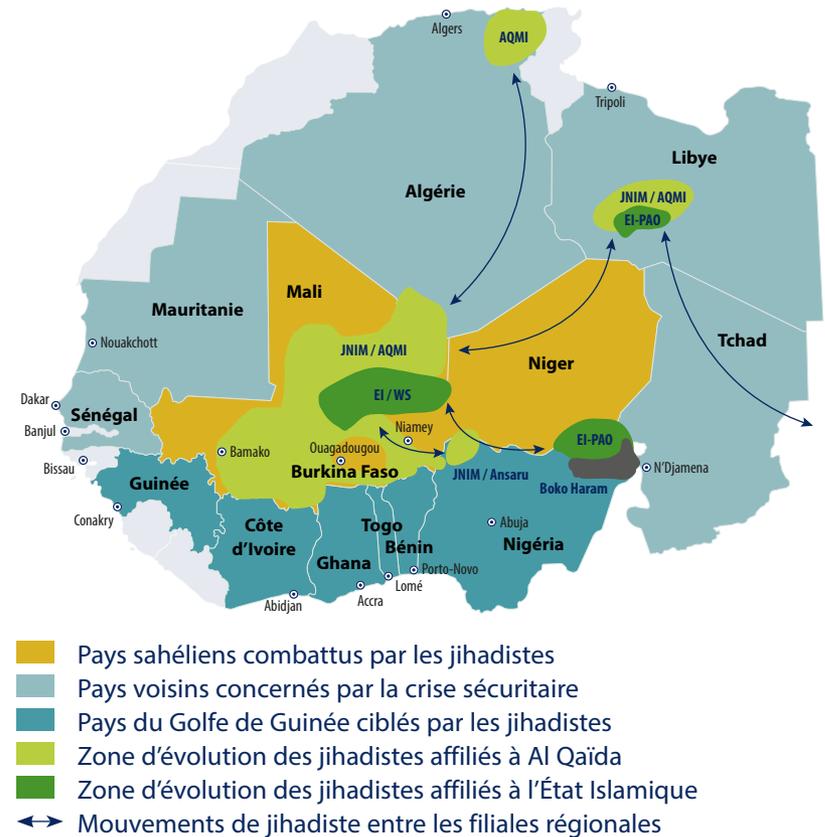
À partir de 2012, AQMI profite de la reprise de la rébellion armée des Touaregs maliens pour se joindre aux combats contre le gouvernement malien et remporte d'importants succès sur le terrain, qui entraîne le retrait des Forces Armées Maliennes (FAMA) et l'amène à établir un contrôle territorial du nord du Mali, aux côtés de ses alliés jihadistes locaux : Ansar al-Dine (*Les partisans de la religion*), le MUJAO (*Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest*) et Al Mourabitoune (une dissidence d'AQMI). Le mouvement touareg rebelle indépendantiste MNLA (*Mouvement national de libération de l'Azawad*) joue un rôle déterminant dans la prise de Gao en mars 2012 aux côtés des groupes islamistes⁴. Il s'agissait alors de la cinquième vague de rébellion touarègue depuis l'indépendance du Mali⁵, mais ce groupe est progressivement combattu par les jihadistes. Ces derniers s'imposent et déclarent l'avènement de trois émirats islamiques (Tombouctou, Gao et Kidal) qu'ils administrent entre mars 2012 et janvier 2013. À cette date, fort de leur assise, les groupes jihadistes déclenchent une offensive vers le Sud du pays et parviennent à atteindre les villes de Mopti, Sévaré et Diabali. À Bamako, capitale du Mali, la population et les autorités cèdent à la panique.

³ Alex Thurston, *Jihadists of North Africa and the Sahel*, 2020.

⁴ International Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, 18 juillet 2012.

⁵ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'opération Barkhane, par la commission de la défense nationale et des forces armées 14 avril 2021.

Expansion des groupes jihadistes en Afrique de l'Ouest



Les différents groupes jihadistes de la région : AQMI (Al Qaïda au Maghreb Islamique), JNIM (Rassemblement pour la victoire de l'Islam et des musulmans), Ansaru (Rassemblement des partisans de l'Islam), EI-PAO (État Islamique Provinces d'Afrique de l'Ouest), EI-WS (État Islamique Wilaya Sahel), Boko Haram (pré-existe à l'EI-PAO – autonome).

Source : Natural Earth

1.2. LES INTERVENTIONS MILITAIRES FRANÇAISES

L'intervention française au Sahel démarre avec le déclenchement de l'opération Serval, le 11 janvier 2013, sur la base d'une demande d'aide du Président malien Dioncounda Traoré adressée au Conseil de sécurité des Nations Unies. L'opération a mobilisé 6 600 personnels et porté un coup d'arrêt à l'offensive des jihadistes sans pour autant y mettre fin. Le président François Hollande rappelait dès septembre 2013 que les soldats français « *ont vaincu l'ennemi, chassé les terroristes, même si nous pouvons les voir revenir. C'est pourquoi nous devons assurer une certaine permanence. Ils ont redonné au Mali l'intégrité de son territoire*⁶. »

Le 1^{er} août 2014, l'opération Barkhane se substitue à Serval et instaure une logique partenariale en favorisant l'appropriation de la lutte contre les groupes armés par les pays concernés, qui deviendront ensuite membres du G5 Sahel⁷. Il s'agit de terminer la recherche des chefs jihadistes et d'éviter le retour à la situation qui prévalait dans les années 2000. L'opération Barkhane a mené cette traque antiterroriste en parallèle de la formation des armées malienne et nigérienne. Elle a aussi été conçue pour favoriser une période tampon susceptible d'établir les conditions de règlement du dialogue politique national avec les groupes rebelles à la source du problème nord-malien. Les conséquences de cet effort ont été :

- la fin des attentats de grande ampleur dans les capitales sahéliennes à partir de 2018 et la nette réduction des enlèvements d'étrangers ;
- l'échec de l'installation d'Al Qaïda en Libye ;
- la fragilisation des maquis jihadistes algériens en miroir des politiques antiterroristes menées par les forces armées algériennes ;
- une baisse structurelle des capacités opérationnelles et médiatiques des groupes, entraînant la formation du JNIM (*'Rassemblement pour la*

⁶ Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur la politique de défense de la France, à Paris le 30 septembre 2013.

⁷ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'opération Barkhane, par la commission de la défense nationale et des forces armées 14 avril 2021.

victoire de l'islam et des musulmans') pour rallier les structures en difficulté, liées à Al Qaïda, sous un seul commandement ;

- la proposition de discussions politiques du JNIM vers les autorités maliennes et la mention d'un arrêt des projets terroristes contre les intérêts français sous condition de son départ du Mali. Une concession politique illustrant sa difficulté à faire face aux forces françaises.

En revanche, cette politique a ignoré un facteur, accéléré par les succès de la lutte contre le terrorisme : **l'avant-garde jihadiste étrangère internationaliste a réussi à se transformer en une insurrection locale de grande ampleur**. L'incorporation de centaines de nouvelles recrues de 2012, retournées à la vie civile lors de l'intervention française, formées aux armes et fertilisées par le discours révolutionnaire des jihadistes, a permis non seulement à AQMI et Ansar Eddine de structurer à bas bruit l'insurrection au Sud (*katibat Khaled Ibn Walid*) et au Centre (*katibat Massina*) du Mali, ainsi qu'au Burkina Faso (*Ansarul Islam*), mais aussi à quelques cadres survivants d'Al Mourabitoune de prêter allégeance à l'État Islamique pour soutenir un jihad très violent d'une partie radicale de la communauté peule nigéro-malo-burkinabé.

La concentration des moyens français nécessaires pour réussir la lutte contre le terrorisme, l'absorption de Barkhane par la formation des armées sahéliennes et le manque de vigilance analytique sur la nouvelle situation insurrectionnelle en gestation a creusé **un fossé entre les responsables maliens et français, concernés par des guerres différentes**. Considérant que le Nord était « géré » par des Français concentrés sur les responsables jihadistes, les autorités maliennes ont vu apparaître le problème du jihad du Centre et du Sud avec une grande acuité, mais ont déployé les mauvaises méthodes : des exactions régulières de l'armée contre les populations civiles ; le financement et l'équipement de systèmes miliciens. Cette tendance s'est accélérée avec des attaques spectaculaires contre les bases militaires maliennes, nigériennes et burkinabé, à partir de 2016-2017, et l'explosion du nombre de civils tués.

En raison d'une réarticulation de l'opération et de la dégradation des relations bilatérales entre la France et le Mali, qui a connu deux coups d'État en août 2020 et mai 2021, le président de la République française a mis fin à l'opération Barkhane le 9 novembre 2022, à l'occasion d'un discours sur la revue nationale stratégique et la programmation militaire de la France : *« Nous n'avons pas vocation à rester engagés sans limite de temps dans des opérations extérieures. C'est aussi pour cette raison que j'ai décidé, en concertation avec nos partenaires, d'officialiser aujourd'hui la fin de l'opération Barkhane. Notre soutien militaire aux pays africains de la région se poursuivra, mais selon les nouveaux principes que nous avons définis avec eux. Il se déclinera à l'échelle de chaque pays selon les besoins qui seront exprimés par nos partenaires : équipements, formations, partenariats opérationnels, accompagnements dans la durée et intimités stratégiques⁸. »*

[Vous pouvez retrouver sur le site de l'Institut Montaigne, une analyse détaillée des succès et échecs des opérations militaires françaises au Sahel dans la série « Sahel, une crise qui s'étend » – [lien ici](#)]

1.3. LE NOUVEAU CONTEXTE RÉGIONAL

La menace sécuritaire qui caractérise le Sahel s'est progressivement étendue aux pays du Golfe de Guinée. L'attentat de Grand Bassam en Côte d'Ivoire l'a illustré dès 2016 avant l'intensification observée ces deux dernières années. Le Burkina Faso, en état d'urgence depuis mars 2023, est particulièrement touché par la violence jihadiste depuis 2015, dans un contexte d'instabilité suite au coup d'État du 30 septembre 2022 qui a porté une junte militaire au pouvoir. Le Togo et le Bénin sont également concernés par l'arrivée de la violence jihadiste. Le Nord du Bénin, frontalier du Burkina Faso, du Niger et du Nigeria, présente un risque élevé de débordement des mouvements jihadistes sahéliens sur son territoire avec des incursions régulières et l'établissement de groupes jihadistes

⁸ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la Revue nationale.

sur le sol béninois⁹. Ces pays côtiers subissent des attaques jihadistes régulières contre leurs postes militaires, ainsi que les premiers raids dans les villages isolés pour imposer le silence et la loi islamique.

Le lancement du jihad dans ces différents pays poursuit plusieurs objectifs :

- un double objectif politique visant à confirmer leur rôle d'avant-garde protectrice des musulmans et à élargir l'assise territoriale de leur projet de rétablissement du califat ;
- un objectif stratégique visant à amplifier leur image menaçante et, ainsi, forcer leurs adversaires à la sur-réaction ;
- un double objectif tactique visant à investir les forêts frontalières pour installer des bases, accroître leurs capacités de déplacement et sécuriser un corridor très important entre le Burkina Faso et le Nigeria, où se trouvent des partisans d'Al Qaïda comme de l'État Islamique.

Conscients de leurs limites, les jihadistes agissent avec prudence dans la conduite de la guerre. Ainsi, s'ils ont décidé de s'attaquer au Bénin et au Togo, ils freinent leurs attaques en Côte d'Ivoire et ne frappent pas encore le Ghana ou la Guinée. D'autres processus sont à l'œuvre : en effet, si les raids ponctuels sont des techniques militaires éprouvées, ils restent moins performants et moins durables que l'entraînement préalable et la réimplantation de nationaux recrutés localement.

[Vous pouvez retrouver sur le site de l'Institut Montaigne, une analyse détaillée de la situation sécuritaire dans les pays du Golfe de Guinée dans la série « Sahel, une crise qui s'étend » – [lien ici](#)]

Depuis décembre 2021, la situation malienne a connu un changement radical : la venue de la société militaire privée surnommée Wagner. Ces mercenaires ont contracté avec la junte militaire malienne à la tête du pays pour former l'armée et mener des opérations conjointes

⁹ Kars de Bruijne, Clingendael Institute, *Laws of Attraction Northern Benin and risk of violent extremist spillover*, juin 2021.

de contre-terrorisme. Ce choix a été fortement critiqué par la France et ses partenaires européens, craignant que ce choix n'empire la situation. En annonçant la réarticulation de son dispositif militaire, la France avait proposé au Mali de poursuivre la coopération militaire avec d'autres modalités, ce qui a été refusé par les colonels au pouvoir qui avaient déjà fait le choix de la Russie. La tension diplomatique s'est accrue et a été exploitée par un vaste dispositif russe d'influence et de désinformation pour fragiliser les positions politiques et diplomatiques de la France en Afrique de l'Ouest. Les « fermes à troll » de Wagner et les relais d'influence africains pro-russes ont tourné à plein régime contre la France, renforcé par le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022. Le retour de la confrontation géopolitique entre les puissances occidentales et une alliance de facto entre la Chine et la Russie se déroule aussi sur le continent africain.

[Vous pouvez retrouver sur le site de l'Institut Montaigne, une analyse détaillée de l'instrumentalisation russe du discours anti-français dans la série « Sahel, une crise qui s'étend » – [lien ici](#)]

1.4. LES CAUSES DU JIHADISME AU SAHEL

Ainsi, les graines de l'insurrection jihadiste actuelle sont bien exogènes mais elles ont pu germer sur un terreau très favorable. Les idéologues et entrepreneurs de violence que sont les chefs jihadistes algériens qui ont amené la pensée, les codes et les pratiques d'Al Qaïda au Sahara sont venus avec des objectifs politiques et idéologiques. Ils ont identifié et recruté des relais. Ils ont converti par la prédication. Ils ont contraint par les armes. Ils ont instrumentalisé des conflits existants par des logiques d'aide et d'allégeance. Sans eux, nul ne peut prédire quelle serait la situation de la région aujourd'hui. Toutefois, pour comprendre comment ces allumettes sont parvenues à embraser l'ensemble du Sahara et au-delà, il est nécessaire de comprendre les facteurs constitutifs de ce lac de pétrole qui ne demandait qu'à s'embraser. Il est nécessaire

de comprendre pourquoi ces « boutures » ont pu se greffer efficacement dans le tissu social malien et dans toute la sous-région. **L'un ne va pas sans l'autre.**

À la question des causes profondes du phénomène jihadiste en Afrique de l'Ouest, les réponses sont plurielles. Le phénomène jihadiste au Sahel est amené à durer et la compréhension des ressorts du soutien dont les groupes impliqués bénéficient est indispensable. Cinq grandes familles de causes peuvent être distinguées :

- les facteurs religieux et théologiques ;
- l'instabilité politique interne ;
- les tensions intracommunautaires ;
- la faiblesse de l'État ;
- les conflits de ressources et la marginalisation économique des populations rurales.

a. Les facteurs religieux, la politique interne et les tensions intercommunautaires, au prisme du contexte international

La religion apparaît avant tout comme un élément fédérateur, une identité englobante suscitant l'adhésion de nouvelles recrues et assurant l'ancrage des groupes jihadistes dans la région. La présence de l'islam en Afrique l'Ouest est très ancienne. Elle remonte au XI^e siècle et les jihads ouest-africain du XIX^e siècle ont peu de parenté historique avec les phénomènes observés aujourd'hui : il s'agissait alors d'un jihad soufi opposant ses partisans aux défenseurs d'une pratique religieuse traditionnelle¹⁰ (*voir encadré ci-après*). L'idéologie jihadiste est aujourd'hui

¹⁰ Ibrahim Yahaya Ibrahim, *Insurrections djihadistes en Afrique de l'Ouest : idéologie mondiale, contexte local, motivations individuelles*, Hérodote 2019/1, n° 172 : « le djihad n'est pas un phénomène entièrement nouveau en Afrique de l'Ouest. Au XIX^e siècle, la région assiste à la montée des mouvements djihadistes peul ou soufis que des cheikhs soufis du groupe ethnique peul mènent contre les royaumes haoussa et bambara [Idrissa, 2009, p. 30]. Ces premiers conflits djihadistes conduisent à la formation des empires de Sokoto (1804-1903), du Macina (1820-1862) et Toucouleur (1848-1893). »

une matrice de contestation de l'ordre établi, véritable vecteur de l'engagement individuel qui permet de surmonter les divisions internes, notamment ethniques. Ce prisme de lecture du monde, anti-élites traditionnelles et anti-occidental, instrumentalisant la dénonciation du colonialisme, résonne dans le contexte local auquel les « entrepreneurs jihadistes » adaptent l'idéologie politique qu'est le jihadisme. Il importe en effet de le distinguer du salafisme, « doctrine religieuse aux pratiques rituelles »¹¹. Dans le contexte ouest-africain, il n'existe pas de continuum évident entre le salafisme et le jihadisme, bien que des trajectoires individuelles aient pu relier ces deux sphères. Ici, l'adhésion religieuse au sens strict est davantage secondaire pour expliquer la prise des armes, par rapport aux facteurs sociaux préexistants. La diversité des motivations individuelles dans le passage à la violence en témoigne. Les liens familiaux et tribaux facilitent le recrutement, mais on note toutefois certaines affiliactions à des courants religieux facilitant le passage, comme le Tabligh¹² ou encore la secte Waharidji. La plus forte proximité avec l'idéologie jihadiste préexistant dans ces courants a facilité l'adhésion aux prédications jihadiste dans le contexte malien¹³.

L'instabilité politique interne participe également du choix des populations locales de se tourner vers des mouvements jihadistes.

Ces derniers prospèrent sur des territoires très instables politiquement (*rébellions arabo-touaregs, oppositions politiques étouffées*), en proie aux coups d'État (2012, 2020 et 2021 au Mali; 2021 au Tchad; 2022 au Burkina-Faso; 2023 au Niger) et dans lesquels l'État a de grandes difficultés à jouer son rôle protecteur et stabilisateur. L'utilisation non raisonnée de la violence par les armées nationales et les exactions contre les populations ont participé à créer un sentiment de revanche chez des populations devenues promptes à rejoindre des groupes jihadistes contestataires. La mémoire des exactions commises à l'encontre des sociétés nomades du

¹¹ Ibid.

¹² Organisation d'origine pakistanaise prêchant une vision rigoriste de l'islam implantée au Mali dès les années 1990.

¹³ Giovanni Zanoletti, *Sahel, pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature*, 2020.

Nord-Mali pendant la rébellion touarègue des années 1990, ainsi que les violences plus récentes des forces de l'ordre à l'encontre des populations peules ont cristallisé un ressentiment commun¹⁴. Ainsi, le ralliement à un groupe jihadiste est dans ce contexte considéré par les recrues comme un moyen de protection face à l'insécurité générée par l'instabilité, la rivalité entre groupes ennemis, et l'arbitraire de l'État.

Un facteur déterminant est ainsi la crainte des armées nationales vécues comme prédatrices et violentes.

Les armées sahéliennes ont une culture de la la revanche et de la violence¹⁵ qui s'est largement exprimée contre les populations civiles marginalisées, souvent sur une base communautaire. Cette culture de la violence s'exprime aujourd'hui dans le centre du pays contre des communautés rurales soupçonnées de collaborer avec les jihadistes, qui font l'objet d'une répression féroce (prisons, tortures, massacres). Cette logique n'était pas permise sous les yeux des partenaires militaires français, mais s'est renforcée avec l'arrivée de Wagner. Le risque posé par ce phénomène a été largement sous-estimé par les responsables français dans leurs stratégies de lutte contre le terrorisme, ne comprenant pas que les ressorts du recrutement jihadiste étaient fortement activés par ce phénomène.

Ce facteur a été renforcé par la « milicianisation » de ces conflits.

Faibles en ressources et historiquement favorables à cette stratégie, les autorités maliennes ont soutenu la constitution de milices armées communautaires pour protéger les populations contre les jihadistes. Ce phénomène est à l'origine d'un accroissement significatif des violences contre les populations civiles et entraîne une milicianisation généralisée, souvent sur une base communautaire, susceptible de créer des dynamiques de guerre civile. Lors de la crise de 2012, les autorités maliennes avaient permis la création des milices Ganda Izo, Ganda Koy et du groupe

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Marc-André Boisvert, *Dans l'armée malienne, une culture de la violence liée à l'impunité*, octobre 2022.

armé GATIA ('Groupe d'autodéfense touareg Imghad et alliés'), puis à partir de 2015/2016, elles ont par exemple permis la constitution de la milice dogon Dan Na Ambassagou. Les autorités burkinabé ont emprunté le même chemin en instrumentalisant des milices villageoises, notamment les Koglweogo, encadrant et finançant aussi la constitution d'un corps dit des 'Volontaires pour la Défense de la Patrie' (VDP). Ces milices sont à l'origine d'un nombre incalculable de violations des droits humains qui accélèrent le recrutement jihadiste.

Les tensions intercommunautaires et intracommunautaires constituent ainsi un facteur clé du basculement de certaines populations dans la violence. Les groupes jihadistes instrumentalisent des tensions préexistantes, pour obtenir l'alliance ou l'allégeance de certains groupes sociaux, et ainsi accroître le niveau de violence. À titre d'exemple, ils se sont appuyés au début des années 2000 sur des alliances locales avec des communautés arabes (région de Tombouctou et de Gao) et touaregs (région de Kidal), dont le ressentiment à l'égard du pouvoir de Bamako était fort et considéré comme confisqué par les élites bambaras du sud du pays. En outre, la marginalisation politique et économique des classes défavorisées au sein des populations peules est notamment pointée pour expliquer les recrutements jihadistes en leur sein. Les politiques publiques plutôt défavorables au pastoralisme des éleveurs peuls nomades a accru les tensions entre cette communauté et d'autres communautés sédentaires.

La « question peule »

L'insurrection jihadiste qui sévit au Mali, au Burkina Faso et au Niger a pris une nouvelle dimension lorsque les jihadistes d'Al Qaïda et de l'État Islamique sont parvenus à instrumentaliser les tensions sociales existantes au sein des populations peules et raviver le

spectre des craintes communautaires. Le chef du JNIM est parvenu à recruter, financer et équiper plusieurs combattants peuls maliens de la région malienne du Macina dirigés par le prédicateur et poète, Hamadoun Kouffa, fondateur du Front de Libération du Macina, devenu katibat Ansar Eddine-Sud, puis katibat Macina. L'embrasement généralisé du centre du Mali est largement dû à ce recrutement spécifique, ce qui est aussi vrai au Burkina Faso où le jihad a démarré par la création d'une autre organisation, Ansarul Islam, dont les combattants sont en grande partie des membres de la communauté peule burkinabé.

Pour l'État Islamique, la dynamique a été similaire. À l'origine, ayant fait scission d'AQMI qu'ils jugeaient trop prudente et au seul bénéfice des chefs maghrébins, les jihadistes du MUJAO, présents dans la ville de Gao en 2012, avaient commencé à instrumentaliser le sentiment d'abandon, de discrimination et de revanche contre l'État de plusieurs centaines de jeunes peuls maliens ou nigériens. Ils se sont éparpillés à l'arrivée des forces militaires françaises en 2013, avant de se retrouver et de fonder la branche locale de l'État Islamique.

Une triple remise en cause de l'ordre établi (*instrumentalisation des inégalités économiques et sociales au sein des communautés peules; allumage des violences entre les communautés; dénonciation et rejet de l'État*) est à l'origine de l'explosion du cadre socio-politique en vigueur, au profit d'une révolte armée et violente. Lors de la création du Front de Libération du Macina, en 2015, ce groupe armé peul a initialement été perçu comme un nouveau groupe d'auto-défense communautaire mais cette perception a changé lorsque ce groupe peul a revendiqué sa première attaque contre une base militaire malienne. Cette bascule a participé de la construction d'une représentation négative parmi les populations

bambaras et dogons, née dans la peur, visant à considérer tous les peuls comme des jihadistes ou des collaborateurs de ces derniers, enclenchant ainsi une mécanique de tension inter-ethnique.

Cette perception a été renforcée par la crainte d'une nouvelle domination politique et religieuse peule. En effet, le prédicateur Hamadou Kouffa a souhaité légitimer son combat, par l'histoire et la force des représentations qu'elle charrie, en inscrivant dans sa propagande des hommages aux empereurs peuls ayant lancé des « jihad libérateurs » au XIX^e siècle, comme Sekou Amadou ou El Hadj Omar Tall. Les historiens s'accordent sur le fait que la mobilisation du concept de guerre sainte, à cette période, masquait surtout des conquêtes territoriales et des conflits politiques au sein des confréries de l'islam soufi ouest-africain. Hamadou Kouffa s'est aussi nourri des fortes inégalités politiques, sociales et économiques, persistantes au sein des communautés peules du Mali, pour recruter ceux dont le ressentiment était le plus fort. Il est important de comprendre que ce « jihad peul » actuel, insufflé par Al Qaïda, s'inscrit d'abord dans les tensions sociales propres à la communauté peule.

Les jihadistes, comme leurs adversaires ultranationalistes au sein des régimes en place, réactivent des grilles de lecture largement héritées de la colonisation française. Si les communautés et les ethnies pré-existent à l'arrivée des Français au XIX^e siècle, l'essentialisation ethnique est inhérente à la logique coloniale, la réalité sociale ayant été largement plus nuancée, fragmentée et métissée. De nombreux Maliens et Burkinabé ont des parents ou des aïeux appartenant à plusieurs communautés. De la même manière, les tensions socio-économiques sont plus souvent le ferment des problèmes de ces tissus sociaux que les supposées rivalités ethniques. Pour cette raison, il est toujours dangereux

de lire et d'analyser ces conflits à travers la seule grille de lecture ethnique. Toutefois, les acteurs locaux, les équilibres de pouvoir et les représentations collectives ayant été largement imprégnés par l'action coloniale, il est utile de comprendre comment les ressorts ethniques jouent toujours sur la dynamique de ce conflit, en évitant l'essentialisation et le déni des autres faits sociaux à l'œuvre, parce que tous les acteurs (État, jihadistes, groupes d'auto-défense, civils) mobilisent ces représentations ethniques pour obtenir des gains politiques ou stratégiques.

Exemple éclairant de conflit inter et intracommunautaire : l'attaque du village malien de Sari, proche de la frontière avec le Burkina Faso en mai 2012. Un groupe armé dogon attaque le village peul alors qu'un différend portant sur l'accès aux pâturages avait été tranché par un tribunal en faveur des bergers peuls, contre les agriculteurs dogons. À cette occasion, le chef peul de Boni sollicité par le chef du village n'intervient pas, renforçant les clivages entre l'aristocratie peule et les populations pauvres peules de la région¹⁶. Les groupes jihadistes jouent de ces dissensions : « *les repréailles aveugles menées par les autorités maliennes contre les bergers peuls qui se sont intensifiées dans la phase post-2012 et qui surtout en 2013 se sont soldées par la détention arbitraire de nombreuses suspects jihadistes auraient fini par matérialiser cette discrimination des Peuls déjà évoquée dans le discours de la Katiba Macina* »¹⁷.

¹⁶ Tor A. Benjaminsen, Boubacar Ba, *Why do pastoralists in Mali join Jihadist Groups? A political ecological explanation*, *Journal of Peasant*, 2018.

¹⁷ Giovanni Zanoletti, *Sahel, pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature*, 2020.

Par ailleurs, l'absence de règlement politique du conflit initial au Mali n'est pas étranger à la recrudescence de violence jihadiste, malgré la trêve obtenue grâce aux accords d'Alger de 2015. Le rôle d'intermédiaire que la France a initialement joué entre les groupes rebelles du Nord et les autorités maliennes a permis d'éviter de rallumer un brasier alors que la reconquête du pays était à peine terminée, mais a laissé un sentiment amer et revanchard très fort à Bamako. Ce positionnement a toutefois ouvert le cadre à des échanges politiques, pilotés par la diplomatie algérienne, et permis la signature des accords de paix et de réconciliation de 2015 (APR). Considérant que cette tension entre les autorités de Bamako et les groupes rebelles est à l'origine de la crise et de l'installation des jihadistes dans un Nord-Mali marginalisé, ces accords étaient une réussite politique. Cette base, imparfaite mais tangible, devait permettre de résoudre le différend politique et économique en réintégrant les combattants rebelles dans la société et en travaillant à désenclaver cette région sur le plan économique. Or, cet accord est aujourd'hui au point mort. Il n'a pas été vraiment appliqué et ne semble pas à l'ordre du jour pour le gouvernement malien, malgré des tentatives prudentes de dialogue. Sans cet accord, il ne peut y avoir de dépôt des armes, de réparation, et encore moins de possibilité de réintégration des combattants rebelles partis chez les jihadistes : le chemin vers l'apaisement ou vers une forme de cohésion nationale est donc impossible.

Enfin, il est important de prendre en compte l'impact fort des chocs exogènes d'une politique africaine de l'Occident assez controversée. Le facteur mobilisé par tous les Sahéliens pour expliquer la crise est la guerre en Libye de 2011. L'intervention de l'OTAN a entraîné le reflux de nombreux combattants touaregs, présents en Libye, vers le Mali et le déclenchement de la rébellion armée de mars 2012. L'ouverture des stocks d'armes du régime effondré de Mouammar Kadhafi a aussi enclenché un processus de dissémination d'armements dans toute la sous-région. Ces deux conséquences directes sont indéniables et ont largement agi comme l'ignition de la crise actuelle. Ce facteur est toutefois aussi mobilisé par la classe politique sahélienne pour se disculper facilement

de ses propres turpitudes. De la même manière, la politique occidentale à l'égard de régimes et classes politiques corrompus, violents et autocratiques est apparue fortement controversée au sein de populations qui restent majoritairement séduites par le modèle démocratique et l'État de droit¹⁸. Dans la durée, ces politiques, qui mêlent réalpolitik et diplomatie classique, mais qui s'appuient aussi sur des relations parfois incestueuses entre les classes politiques européennes et africaines, ont décrédibilisé une partie de la parole française et occidentale, servant de prétextes faciles pour mobiliser les populations contre les Européens. Les groupes jihadistes ont su exploiter ces vulnérabilités, comme ils ont su instrumentaliser les débats français sur la laïcité et la place de l'islam dans la société contre la présence française au Sahel.

b. La faiblesse de l'État et son rejet

La faiblesse de l'État se manifeste dans les pays ouest-africains concernés par le phénomène jihadiste de nombreuses façons. Le Sahel demeure parmi les régions les plus pauvres avec quatre des pays sahéliens figurant parmi les dix derniers pays du monde en termes d'indice de développement humain (IDH) : le Mali, le Tchad, le Niger et le Burkina-Faso. Ainsi, en 2020, 80 % de la population du Sahel était dans une situation d'extrême pauvreté, vivant avec moins de 1,9 dollar par jour¹⁹.

La situation des pays sahéliens est néanmoins contrastée et ces derniers ont connu de très importants progrès avec une progression de l'indice de développement humain (IDH) de +1,9 % par an entre 1990 et 2019, trois fois plus rapide que dans le reste du monde ainsi qu'une croissance économique soutenue sur la période (+4,2 % du PIB)²⁰. À l'exception

¹⁸ Afrobarometer, PP85: Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening, janvier 2023.

¹⁹ Ousmane Diagana pour Le Monde : *The World Bank can only accomplish its mission of ending extreme poverty in Africa by prioritizing the Sahel region.*

²⁰ AFD, *Au Sahel, un développement économique et social bien réel*, juin 2021.

de la Mauritanie et du Tchad, les 5 pays de la bande sahéenne appartiennent à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui compte 8 pays²¹ dont la monnaie commune est le franc CFA d'Afrique de l'Ouest (XOF) et qui a démontré une grande résilience durant la crise sanitaire. À l'échelle de l'UEMOA, la croissance économique atteignait 5,9 % du PIB en 2021, plus élevée que la moyenne de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (4,7 %) ²².

Toutefois, les États sahéens disposent de trop peu de ressources et peinent à se financer. L'essentiel de l'économie y est informelle, ce qui rend très difficile le prélèvement de l'impôt : à l'échelle du continent, 90 % de la main d'œuvre africaine travaille dans le secteur informel²³. C'est une problématique qui concerne toute l'Afrique où les prélèvements obligatoires représentent en moyenne 16,6 % du PIB. Ce chiffre était de 18 % au Mali, 16 % au Burkina-Faso, 14 % au Tchad ; 9,8 % au Niger. Les pays du Golfe de Guinée sont également concernés par ce manque de ressources fiscales avec un taux de prélèvements obligatoires de seulement 5,5 % au Nigéria, 13 % en Côte d'Ivoire et au Ghana, 18 % au Sénégal²⁴. Les États sahéens ne peuvent pas se financer sur les marchés internationaux et s'endettent sur le marché régional à des taux de plus en plus élevés. Seuls le Bénin et la Côte d'Ivoire ont émis des Eurobonds ces dernières années. Les dettes des pays d'Afrique de l'Ouest n'ont cessé d'augmenter depuis la crise COVID et leur soutenabilité est un point d'attention central du FMI²⁵.

²¹ Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Togo, Sénégal.

²² Fonds monétaire international, *West African economic and monetary Union, Country Report 23/102*, février 2023.

²³ Suzanne Bonmartel, Sébastine Markley, Arthur Missat, Dossina Yeo, *Mobiliser les recettes fiscales en Afrique : enjeu central pour le développement, L'économie africaine 2023*, 2023.

²⁴ OCDE, « Statistiques des recettes publiques en Afrique 2022 – Mali » *Statistiques recettes publiques en Afrique : conclusions Mali (oecd.org)*.

²⁵ Fonds monétaire international, *West African economic and monetary Union, Country Report 23/102*, février 2023.

Les politiques d'ajustement structurel ont participé de la fragilisation des États ouest-africains. La situation économique des États nouvellement indépendants d'Afrique de l'Ouest a été très contrastée, mais difficile dans l'ensemble. Des politiques agraires ou industrielles ont vu le jour, avec des résultats disparates mais l'émergence réussie de quelques filières agricoles fonctionnelles au Mali ou en Côte d'Ivoire par exemple. En complément des politiques d'aide au développement, ces États se sont fortement endettés jusque dans les années 1980 et ont poussé au développement d'immenses secteurs publics. Les forts déséquilibres des finances publiques et des balances commerciales qui en ont résulté les ont amené à soutenir des interventions du FMI par des programmes d'ajustement structurel (PAS). Celles-ci ont réussi à désendetter temporairement les pays et à éviter spirales inflationnistes et effondrement économique, mais ont eu des conséquences négatives sur la capacité de ces États à fournir des services publics à l'ensemble de leur population. La conséquence de ces PAS ne doit pas être sous-estimée, car ils ont réduit les actifs et cassé des dynamiques de croissances dans des pays avec peu d'infrastructures.

L'État aux faibles ressources peine à exercer ses missions au-delà de son cœur régalien, notamment la fourniture de services publics : des infrastructures en passant par l'éducation et la santé. L'accès au soin est particulièrement inégalitaire avec une concentration des dépenses de santé dans les hôpitaux de référence des villes, au détriment des centres de soins primaires. Les plus pauvres n'ont souvent pas accès aux soins : au Sénégal, seulement 4,5 % de la population est adhérente d'une mutuelle de santé communautaire²⁶. Les centres de santé sont d'ailleurs la cible d'attaques terroristes dans les zones les plus affectées par les conflits. Ainsi, en 2021 au Burkina-Faso, 174 centres de santé sur 2 947 étaient fermés ou fonctionnaient *a minima* en raison de la crise sécuritaire²⁷.

²⁶ Valérie Ridde, Oumar Samb, Amandine Fillol, Kadidiatou Kadio, Emmanuel Bonnet, « Quelques enjeux contemporains de la santé au Sahel », in *L'économie africaine 2023*, AFD

²⁷ *Ibid.*

L'État se montre même prédateur dans certains territoires, au travers de pratiques telles que la corruption ou l'exercice injustifié de la force au mépris des besoins essentiels des populations. Au Burkina-Faso, les autorités procédaient en 2017 au « déguerpissement », c'est-à-dire l'évacuation forcée de 7 000 personnes au motif de l'occupation illégale d'une zone pastorale. Les populations rurales dont les moyens de subsistance sont l'agriculture et l'élevage sont exposées à ces pratiques, à l'exemple des éleveurs devant s'acquitter d'amendes parfois abusives lorsque ces derniers amènent leur cheptel au-delà des zones pastorales dédiées. Les groupes armés recrutent ainsi les éleveurs ayant basculé dans la précarité²⁸.

Les États sahéliens aux ressources limitées sont également dans l'incapacité de rendre une justice équitable et reconnue par leurs citoyens, notamment en ce qui concerne la résolution des conflits fonciers qui constituent la majorité des instances engagées devant les tribunaux²⁹. La justice étatique est souvent perçue comme inefficace, corrompue, inaccessible et opaque. Les groupes armés jihadistes ont largement mobilisé sur la base de ce sentiment d'injustice mais ne sont pas les seuls. Au Burkina-Faso, les Koglweogo, milices rurales apparues en 2013, se sont organisées pour maintenir la sécurité et proposer un ordre moral et une justice de proximité contre le petit banditisme et la corruption. Leurs membres prennent les armes, poursuivent des suspects et rendent la justice eux-mêmes.

À titre d'exemple, au Mali, la conquête du nord en 2012 s'était accompagnée de pillages et d'exactions commises par les rebelles touaregs à l'égard des populations locales dans les zones que le MNLA prétendait libérer, prolongeant les pratiques usuelles des élites maliennes. Par

²⁸ OCDE, *Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Crises rurales et pastorales, crises sécuritaires : l'urgence d'enrayer le cercle vicieux de la violence, note politique n° 2, octobre 2021.*

²⁹ *Trois-quarts des différends seraient des conflits fonciers selon Alain Antil, directeur du centre Afrique subsaharienne de l'IFRI, auditionné dans le cadre du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'opération Barkhane, du 14 avril 2021 précité.*

opposition, la prise de contrôle de la région de Gao par des jihadistes était perçue par les populations issues des ethnies peules, songhaïs, et bellas comme une restauration de l'ordre civil et de la justice³⁰, historiquement victimes d'esclavage de la part des touaregs. Le JNIM et l'État islamique exploitent largement ce défaut de justice et recrutent tout particulièrement dans les zones rurales du Burkina-Faso, du Niger et du Mali « parmi ces groupes où prédomine un fort sentiment d'injustice³¹. »

La persistance de la corruption dans les États concernés et les difficultés à déployer une bonne gouvernance à tous les échelons de l'action publique sont sources d'injustices. La gouvernance est en premier lieu un élément clé du développement : le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la corruption sont susceptibles d'augmenter d'1 à 2 points le taux de croissance du PIB par habitant de l'Afrique³². Malgré la mise en place de structures de contrôle, la corruption reste impunie. Faute d'exemplarité, les autorités politiques suscitent la défiance. Plus que le manque de ressources, l'accaparement de celles-ci est un facteur fort de recrutement des groupes jihadistes.

c. Les conflits de ressources et la marginalisation économique

Au sein des pays de la région sahélienne, les territoires d'influence des groupes jihadistes sont dans des zones rurales et enclavées, loin des capitales plus stables et prospères. Ainsi, le Nord du Mali est la première région malienne contrôlée par les groupes jihadistes au début de l'insurrection en 2012. La région du Liptako-Gourma, espace transfrontalier entre le Mali, le Burkina-Faso et le Niger l'illustre bien et fait même l'objet d'un projet ciblé de l'AFD, le « projet trois frontières » d'un montant

³⁰ Alex Thurston, *Jihadists of North Africa and the Sahel, 2020.*

³¹ *International Crisis Group, Réordonner les stratégies de stabilisation au Sahel, Rapport Afrique n° 299, 1^{er} février 2021.*

³² Paul Teboul, *Le financement des économies africaines, in L'économie africaine 2022, AFD, 2022.*

de 55,5 M€ déployés entre 2019 et 2024³³ et centré sur le financement d'infrastructures socio-économiques et le soutien aux filières agro-pastorales.

De même dans les pays du Golfe de Guinée où l'influence des groupes terroristes progresse, ces derniers parviennent à s'implanter dans les régions périphériques et éloignées des capitales. Les régions d'influence jihadiste sont rurales et leur économie est quasi exclusivement agro-pastorale. Ces régions sont traversées par des conflits de ressources qui ont été analysés extensivement au travers du prisme ethnique. Les sécheresses des années 1970 et 1980 ont poussé les éleveurs peuls du Sahel vers le Sud, dans un contexte de pression foncière, les conflits éclatent régulièrement entre populations sédentaires non-peules dont les moyens de subsistance sont agricoles, et populations peules transhumantes³⁴.

La marginalisation des populations rurales des pays d'Afrique de l'Ouest est importante et s'accroît à mesure que la croissance et l'exode rural poussent les populations dans les centres urbains. Ces derniers sont les premiers récipiendaires de la croissance économique. À titre d'exemple, au Bénin, les taux de scolarisation (environ 95 % pour Cotonou et 25 % dans le nord rural) ou de fécondité (5 en moyenne³⁵, avec environ 3 pour Cotonou³⁶ et 6,5 pour le nord rural) sont diamétralement opposés, reflétant des réalités socio-économiques très différentes. Lors de la campagne présidentielle de 2016 au Bénin, un des thèmes de campagne évoquait « deux pays dans un ». Au Mali, le niveau de pauvreté des populations sahariennes du nord du pays est sans commune mesure avec les villes.

³³ Programme de développement d'urgence (PDU) « Projet Trois Frontières » www.alliance-sahel.org.

³⁴ Caroline Pierre, *Identités peules en mosaïque agropastorale au Bénin*, 2015

³⁵ Banque mondiale. Cf. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.DYN.TFRT.IN?locations=BJ>.

³⁶ Agnès Adjamagbo et al., *Remue-ménage et remue-ménages en Afrique !*, 2014.

L'absence de services publics et de protection par l'État dans les zones rurales est criante, ce qui est une des causes premières du désarroi des populations. Pour cette raison, dès lors qu'elles vivent dans des zones où évoluent les jihadistes, elles doivent négocier avec ces derniers pour leur survie et pour pouvoir poursuivre leur activité (*agriculture, artisanat, commerce*). Elles se trouvent souvent entre le marteau et l'enclume, car elles sont alors considérées par les armées nationales comme collaborant avec les jihadistes. Si elles entretiennent des relations avec ces armées, elles sont considérées comme des traîtres par les jihadistes. Ainsi, dans les zones touchées, les populations n'ont d'autre choix que de quitter leurs champs et leurs villages pour se réfugier dans les villes. Au Mali, Niger et Burkina Faso, le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés dénombre 3 177 547 déplacés internes (soit 4 % de la population totale) et 1 327 553 réfugiés de ces pays localisés dans les pays limitrophes (soit un total de 6,5 % de la population totale)³⁷.

Par ailleurs, le changement climatique est de nature à affecter durablement et en profondeur les dynamiques agro-pastorales en augmentant significativement la pression sur les ressources naturelles qui se raréfient. Selon la Banque mondiale³⁸, en l'absence de politiques d'adaptation au changement climatique et d'investissements adéquats, le PIB annuel des pays du Sahel pourrait diminuer de 7 % à 12 % à l'horizon 2050. Les pays les plus touchés seraient le Tchad (-10,5 % de PIB), le Mali (-10,7 % de PIB) et le Niger (-12 %). Dans ces conditions, 13,5 millions de personnes supplémentaires pourraient basculer dans la pauvreté d'ici 2050.

Ces facteurs (isolement politique et monde rural enclavé ; marginalisation économique ; changement climatique) s'ajoutent à une croissance démographique forte qui accélère l'expansion des terres agricoles (fronts pionniers), accélérant toujours plus les conflits de ressources.

³⁷ Chiffres de juin 2023. Voir le site du HCR <https://data.unhcr.org/en/documents/details/101964>.

³⁸ Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement au Sahel*, 2022.

Le monde rural ouest-africain est le théâtre, depuis plusieurs centaines d'années, de tensions entre les éleveurs et les agriculteurs pour l'accès à l'eau et à la terre, qui font l'objet d'une régulation sociale. Les premiers ont un modèle d'élevage extensif et transhumant, ce qui les amène à emprunter des itinéraires qui passent souvent sur les terres agricoles et à rechercher des points d'eau pour leur bétail. Les saisons rythment la météo, donc les précipitations et les transhumances. Les éleveurs suivent « l'eau ». Au Mali, en fonction des saisons, les zones marécageuses et les bourgoutières de la boucle du Niger, au centre du pays, sont des lieux parfaits pour l'eau et la nourriture des bêtes. Dans les pays côtiers, les éleveurs suivent l'évolution de la saison des pluies en parcourant des routes depuis le Nigéria jusqu'au Ghana en passant par le Togo et le Bénin. Dans le cadre de ces transhumances, les tensions éclatent souvent car les troupeaux détruisent parfois les productions agricoles ou rejoignent des points d'eau communautaires dont la gouvernance du partage n'est jamais évidente.

Ces tensions se sont fortement accélérées sous la pression des facteurs évoqués ci-dessus, avec plusieurs conséquences graves. L'extension des terres agricoles diminue mécaniquement les routes de transhumance des éleveurs qui peinent de plus en plus à suivre les itinéraires traditionnels. Les changements climatiques changent aussi les sources d'eau et de fourrage, modifiant progressivement les itinéraires traditionnels, « acceptées de tous ». Une des réponses des agriculteurs suite à des pertes agricoles subies par le passage du bétail a été le vol de bétail en guise de représailles. Ce phénomène a d'ailleurs été favorisé par des politiques publiques souvent favorables aux agriculteurs. Ces comportements de prédation ont poussé les éleveurs à s'armer de plus en plus pour protéger leurs troupeaux ou leur personne. Ce phénomène a été observé depuis plusieurs décennies au Nigéria, mais explique aussi l'extension de la crise malienne dans le centre du pays : de nombreux militants peuls recrutés par les jihadistes en 2012 sont retournés à la vie civile lorsque la France est intervenue militairement, ont repris leur élevage mais sont revenus chez eux avec des armes et la protection de leurs confrères jihadistes.

Le tableau ci-dessous recense l'ensemble des facteurs qui jouent sur l'implantation des jihadistes et leurs dynamiques de recrutement. Naturellement, ces facteurs ne justifient pas en eux-mêmes ces dynamiques et il ne s'agit pas d'évaluer leur légitimité ou non. Qu'ils soient justifiés, nécessaires ou légitimes, ces facteurs ont participé d'une manière ou d'une autre à la dynamique de recrutement des jihadistes, soient parce qu'ils constituent un terreau favorable, soient parce qu'ils constituent des variables exogènes utiles pour leur discours : les responsables jihadistes sont des « entrepreneurs idéologiques et de violence » et, à ce titre, ils instrumentalisent certains facteurs pour construire une stratégie et un discours politique.

Ensemble des facteurs permettant d'expliquer l'implantation et l'expansion actuelle des groupes jihadistes en Afrique de l'Ouest	
Facteurs géopolitiques	Choc exogène de l'installation des jihadistes algériens au Mali au début des années 2000.
	Intervention de l'OTAN en Libye en 2011 et dissémination de combattants et armements dans le Sahel.
	Intervention militaire française contre les groupes jihadistes entre 2013 et 2023.
	Structuration d'une intervention militaire étrangère (MINUSMA, EUTM, Takuba) et régionale (G5 Sahel).
Facteurs de politique interne	Marginalisation politique de communautés isolées.
	Non-résolution des accords de paix au Mali.
	Justice transitionnelle et processus DDR non effectifs.
	Opposition politique désignée comme terroriste ou collaboratrice pour disqualifier. Pourrissement des discours et fermeture des espaces de discussion et de contestation politiques.
	Confiscation des États par des coups d'État qui galvanisent ou radicalisent les oppositions.
	La gouvernance contre-insurrectionnelle entraîne des vexations de certaines populations ciblées ou l'empouvoirement de nouveaux chefs de guerre, modifiant les structures socio-politiques antérieures.
Enjeu des déplacés internes et externes et de la protection des familles. La volonté de protection est un moteur pour rejoindre les groupes jihadistes.	

Ensemble des facteurs permettant d'expliquer l'implantation et l'expansion actuelle des groupes jihadistes en Afrique de l'Ouest	
Conflits de ressources et marginalisation économique	<p>Tensions entre agriculteurs et pasteurs pour le partage de la terre et des ressources (eau). Ces tensions débouchent sur des cycles de violences.</p> <p>Boom de l'orpaillage et concurrence pour le contrôle de ces ressources minières, notamment par les jihadistes.</p> <p>Boom des trafics (cigarettes, drogues, migrants, armes) qui entraînent une criminalisation progressive d'individus qui travaillent avec ou au profit des groupes jihadistes.</p> <p>Tension sur la criminalisation de l'exploitation des ressources rurales (bois, animaux sauvages) par les États. Frustration vis-à-vis de l'État née de la gestion vexatoire des parcs nationaux et des communautés qui vivent dedans et grâce à leurs ressources.</p> <p>Politiques de répression et de discrimination systématique des éleveurs.</p>
Rejet de l'État central	<p>Demande de protection à laquelle l'État n'apporte pas de réponses ou se montre lui-même coupable de violence. Sentiment d'abandon ou volonté de vengeance.</p> <p>Pratiques prédatrices et violentes des armées nationales.</p> <p>Renforcement des grilles de lecture religieuses et ethniques pour dédouaner l'État de ses responsabilités.</p> <p>Justice non fonctionnelle, corrompue et biaisée. Source majeure de frustration et de tension.</p> <p>État capturé par des élites urbaines et peu inclusives (communauté ou groupe familial sur-représenté).</p> <p>Milicianisation des conflits favorisés par la faiblesse de l'État et les pratiques locales. Violation massive de droits humains. « Gangsterisation » progressive des milices.</p> <p>Rôle contreproductif des ONG internationales qui participent de la délégitimation des États.</p> <p>Décentralisation et autonomisation incomplète ou inexistante, ne favorisant pas l'inclusion de communautés éloignées sur le plan géographique ou culturel.</p> <p>Fragilisation des États par les politiques d'ajustement structurel du FMI menées dans les années 1990.</p>
Tensions intracommunautaires	<p>Tension et lutte des classes au sein de la communauté peule, les plus démunis économiquement se révoltant contre les élites économiques/politiques de la communauté.</p> <p>Relations de proximité inégale entre l'État central et les communautés du pays.</p> <p>Communautarisation de la violence et dynamique de consolidation au sein des communautés et de clivage vis-à-vis des autres. Phénomène renforcé par la circulation des armes et la multiplication des incidents armés (cycle de représailles).</p> <p>Rôle inégal, fragile et peu défini des notabilités traditionnelles dans la régulation sociale et politique.</p>

Ensemble des facteurs permettant d'expliquer l'implantation et l'expansion actuelle des groupes jihadistes en Afrique de l'Ouest	
Évolution de l'islam ouest-africain	<p>L'islam ouest-africain n'est pas isolée des tensions et controverses qui animent l'islam en général. Forte tension entre l'islam soufi « traditionnel » et un islam salafiste en expansion, notamment par de la prédication dans la région depuis les années 1980/1990.</p> <p>La dimension révolutionnaire du jihadisme résonne dans les espaces qui ont évolué vers une pratique salafiste.</p> <p>La pratique de l'islam, sous toutes ses formes, s'accroît dans plusieurs pays de la sous-région (ex : Mali, Sénégal) en écho au reste de l'islam mondial, en réponse au passé colonial, aux expériences marxistes et sous l'influence des prédicateurs et financiers des pays du Golfe.</p>

Nous avons considéré qu'il était hors de portée de cette étude d'identifier des pistes de réponses à l'ensemble de ces facteurs. Nous avons néanmoins identifié deux facteurs considérés consensuellement comme étant les plus déterminants par les personnes auditionnées. Il s'agit, d'une part, de la marginalisation économique et des conflits de ressources associés, et d'autre part de la mauvaise gouvernance d'États considérés comme prédateurs vis-à-vis de leurs populations. Ainsi, cette étude propose de répondre à la première famille de facteurs, considérant que l'absence de traitement de ces causes fondamentales de marginalisation économique participe en miroir à l'expansion de la mauvaise gouvernance.

2 Sortir les populations rurales de la marginalisation économique par une structuration du secteur agricole

Constat général

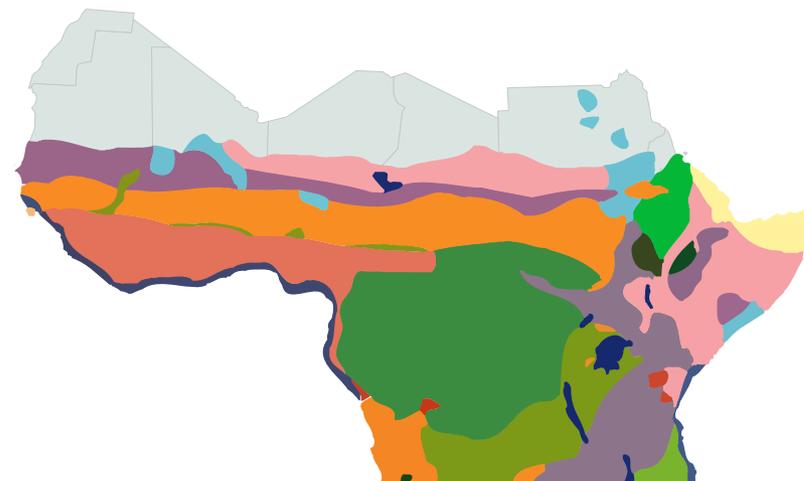
Les espaces touchés par l'insurrection jihadiste en Afrique de l'Ouest sont ruraux et abritent des populations qui tirent leurs revenus de subsistance de l'agriculture et du pastoralisme. De même que les zones rurales ont été le point de départ de l'insurrection malienne, les régions affectées par la progression jihadiste dans le golfe de Guinée sont aujourd'hui les plus rurales. Le développement, non seulement des pays concernés mais plus spécifiquement des zones rurales directement affectées, est donc clé pour favoriser l'inclusion des populations et contrer la progression des groupes jihadistes.

Alors que le secteur agricole est critique pour la stabilité et la prospérité des régions rurales d'Afrique de l'Ouest, il est aussi déterminant pour assurer le décollage économique de ces États mais surtout la réduction de la pauvreté. Dans une étude de 2011 menée par l'OCDE sur 25 pays en développement (*dont le Mali et le Ghana*) ayant rapidement réduit leur taux de pauvreté entre 1980 et 2005, il est ressorti que l'agriculture était le secteur le plus contributeur à la réduction de la pauvreté, comptant pour plus de la moitié des sources de revenus³⁹. Le FMI recommande d'ailleurs aux autorités locales d'investir dans la résilience au changement climatique mais également dans la sécurité alimentaire grâce à des efforts portés sur l'irrigation et la productivité agricole dans la région⁴⁰.

³⁹ OCDE, *Agricultural Progress and Poverty Reduction*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper No. 49, 2011.

⁴⁰ FMI, *West African economic and monetary Union, Country Report 23/102*, février 2023.

Panorama agro-industriel de l'Afrique



- Irrigué
- Culture arboricole
- Axé sur la forêt
- Culture pérenne des hauts plateaux
- Mixte tempérée des hauts plateaux
- Mixte maïs
- Tubercules
- Cultures mixtes céréales - tubercules
- Associations de grandes exploitations commerciales et de petits exploitants
- Agropastoral mil/sorgho
- Pastoral
- Dispersé (aride)
- Pêche artisanale cotière
- Plans d'eau

Source : J. Dixon et A. Gulliver en collaboration avec D. Gibbons 2001 « *Systèmes d'exploitation agricole et pauvreté : améliorer les moyens d'existence des agriculteurs dans un monde changeant*. FAO et Banque mondiale, Rome et Washington.

Au-delà de l'objectif premier de sécurité alimentaire, **la recherche de surplus agricoles et de production de valeur ajoutée sont susceptibles d'enclencher des cycles d'investissement et d'industrialisation** à même de proposer des perspectives d'emploi qualifiés, tout en intégrant cette région dans le commerce régional et mondial. Les économies ouest-africaines sont caractérisées par une majorité de la population travaillant dans le secteur primaire pour une agriculture vivrière, peu productive, et le reste dans le secteur des services (*formel et informel*). Le secteur industriel est particulièrement faible alors qu'il reste un moteur efficace de développement et d'emploi.

Ainsi, si la pertinence du concept de *leapfrog*, qui évoque la possibilité pour une économie de passer du secteur primaire au tertiaire sans passer par le secondaire, apparaît séduisante, le constat s'impose que le seul développement d'un secteur des services moderne et digitalisé est loin de sortir les populations ouest-africaines de la pauvreté. Le modèle de rattrapage proposé par les économies asiatiques semble plus réaliste et nécessite une industrialisation progressive. En outre, en raison de la primauté du secteur agricole vivrier, fortement capitalistique et peu dense en emploi, les pays d'Afrique de l'Ouest ont besoin d'une croissance d'au moins 8 % pour éviter d'accroître leur chômage : on comprend bien la nécessité d'accroître significativement le secteur industriel, dense en emploi, des économies africaines.

Ainsi, pour commencer, la modernisation de l'agriculture est une priorité absolue pour répondre aux enjeux de développement des zones rurales. L'agriculture représente 30 % du PIB de l'Afrique de l'Ouest alors que 55 % des populations de la région vivent en zone rurale. L'agriculture est également la source de revenu principale de 80 % de la population rurale et emploie 46 % de la main-d'œuvre ouest-africaine⁴¹.

⁴¹ Banque mondiale CEDEAO, IFDC, Feuille de route sur les engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel, 2023.

⁴² Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, *Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés*, 2020.

L'AFD⁴² relève ainsi qu'« en Afrique de l'Ouest, l'économie alimentaire est le premier pourvoyeur d'emplois, représentant 66 % de l'emploi total, et le restera dans les prochaines années. Au-delà des bénéfices pour les agriculteurs qui peuvent être amenés à accroître leur productivité et leurs revenus grâce aux nouvelles technologies, le secteur alimentaire non agricole – autrement dit les activités manufacturières et de services de transformation, transport et commerce – présente un immense potentiel avec 22 % des emplois du secteur alimentaire (et 37 % de l'emploi des femmes). Le transfert de main-d'œuvre depuis le secteur primaire agricole vers le secteur alimentaire manufacturier devrait continuer à s'amplifier à mesure que la demande domestique croît. »

En effet, une tragédie actuelle du continent africain est le fait que ces pays importent massivement leurs produits alimentaires hors du continent. La faible productivité agricole et le sous/mal-financement imposent cet effort d'importation pour répondre aux besoins des populations en accroissement. En février 2022, le journal Jeune Afrique écrit : « En 2020, selon les données de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), plus de 80 % des importations de produits alimentaires de base absorbées par les pays africains provenaient de l'extérieur du continent, soit environ 60,5 milliards de dollars, contre à peine 13,2 milliards achetées depuis d'autres pays de la zone. Sur le continent américain, cette proportion est de 31,54 %, contre 65 % en Asie et seulement 26,2 % en Europe⁴³. »

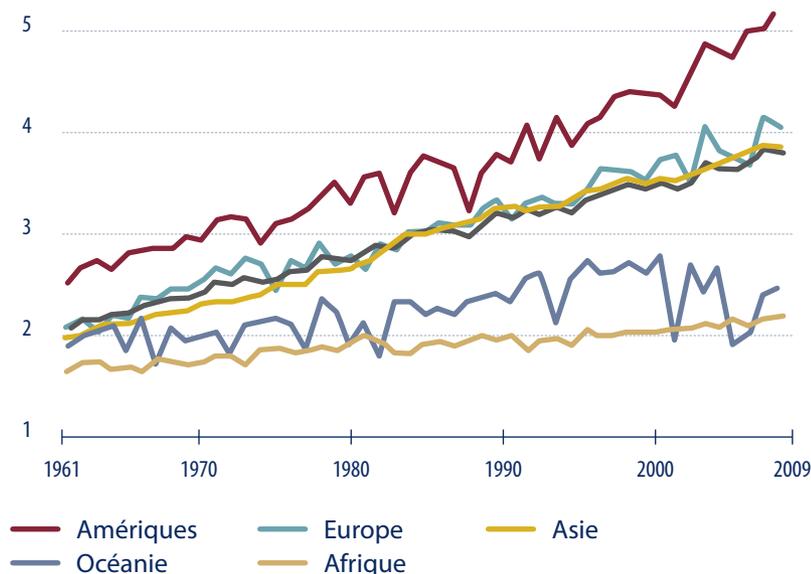
L'appui actuel au secteur agricole passe en premier lieu par des dépenses publiques, mais très peu par l'implication des acteurs privés : c'est le choix qui a été retenu au Ghana à partir des années 1970, pays qui a pour particularité de connaître une démographie dynamique et une rareté des terres fertiles, au même titre que le Togo et le Burkina-Faso dans la région. Le Mali en revanche a disposé d'un volume de terres fertiles comparativement abondantes entre 1970 et 2015 et a aussi amélioré sa productivité agricole grâce au soutien public aux infrastructures et aux

⁴³ Loza Seleshie, *Agriculture africaine : produire plus... pour importer mieux ?*, Jeune Afrique, 21/02/2022.

subventions sur les intrants agricoles⁴⁴. En effet, à titre d'exemple, les dépenses publiques par tête dans l'agriculture ont doublé au Mali mais un effort particulier sur l'investissement dans la recherche est nécessaire. Les dépenses de recherche et développement ne concernent en effet que 4 % des dépenses totales dans l'agriculture⁴⁵, affectant la productivité du secteur.

Évolution des rendements agricoles dans le monde entre 1961 et 2009

En tonnes par hectare par continent



Source : FAO, 2009.

⁴⁴ David Laborde, Tess Lallemand, Kieran McDougal, Carin Smaller, Fousseini Traoré, *Transforming agriculture in Africa & Asia: What are the priorities?*, International Institute for sustainable development, 2019.

⁴⁵ Ibid.

Or, la modernisation de l'agriculture repose sur des gains de productivité et la réduction prioritaire des pertes, susceptibles d'augmenter les rendements agricoles, et de dégager des surplus et des revenus. Ainsi, l'AFD⁴⁶ note que « *les pertes alimentaires, sous toutes leurs formes, représentent environ un tiers de la production, soit 150 kg par tête et par an en Afrique subsaharienne, et un peu plus de 200 kg en Afrique du Nord. Contrairement aux pays développés, la très grande majorité de ces pertes est en amont de la consommation. Pour les fruits et légumes, c'est entre 35 et 45 % de la production qui est perdue dans la récolte (10 %), la transformation (25 %) et la distribution (10 %).* »

Les deux approches (vivrière/agro-industrielle) sont complémentaires et il ne s'agit pas de remplacer l'une par l'autre, mais de les mêler. La productivité accrue est susceptible d'améliorer les conditions de production vivrière et l'intérêt d'une insertion dans des filières structurées régionales et internationales est bien la captation de revenu. En outre, les normes internationales, régionales et nationales sont différentes : ainsi, en suivant les cahiers des charges internationaux, il est possible d'améliorer globalement les standards de production (qualité, traçabilité). **L'implication conjointe des secteurs public et privé est nécessaire.**

Ces objectifs de productivité doivent toutefois être articulés autour d'un impératif de productivité durable, respectueuse des terres et des populations locales. La transformation sur place peut permettre de maximiser la valeur des exportations agricoles afin d'assurer une montée en gamme des pays producteurs. Alors que l'agriculture est essentiellement vivrière et fragmentée, la faire passer à une logique concentrée et de filières peut permettre de générer de la valeur, de l'emploi et devenir un levier de stabilisation des régions rurales.

⁴⁶ Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, *Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés*, 2020.

Pour avoir une compréhension d'ensemble de la situation, il importe aussi de souligner les fortes disparités de développement économique en Afrique de l'Ouest qui montrent l'ampleur de la tâche.

L'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) couvre l'ensemble des États francophones du golfe de Guinée à l'exception de la Guinée Conakry. La plupart des pays concernés sont également membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui inclut 15 pays dont les influents États anglophones que sont le Nigéria et le Ghana⁴⁷. Bien que les États de la zone UEMOA soient liés par un pacte de convergence (*comme en zone euro*) portant sur la dette publique (*qui doit être inférieure à 70 % du PIB*) et le déficit budgétaire (*qui doit être inférieur à 3 % du PIB*), leurs situations économiques et leurs niveaux de développement sont inégaux. Les économies africaines ont été aussi fragilisées par la crise du COVID, car les économies sahéliennes et du Golfe de Guinée ont mis en œuvre des politiques contracycliques qui ont significativement augmenté leurs ratios d'endettement. Le ratio de dette ramené au PIB a progressé de plus 10 points entre 2019 et 2022 à l'échelle de l'UEMOA. Ainsi, l'explosion des niveaux de dette publique est de nature à limiter la capacité des États à financer leurs politiques publiques dans un contexte de besoin d'investissements publics dans les secteurs critiques pour le développement.

Enfin en guise de contexte historique, il est important de comprendre le rôle de la colonisation dans le retard de développement de l'Afrique de l'Ouest pour rendre compte de ses difficultés actuelles.

Alors que les différents États ouest-africains étaient intégrés depuis le X^e siècle dans le commerce transsaharien et depuis le XVI^e siècle dans le commerce mondialisé, sources de richesse et d'échanges, à l'image des autres régions du monde, les empires coloniaux européens ont durablement changé la structure de ces économies en les mettant sous cloche. La dimension endogène du développement a été « freinée » jusqu'aux indépendances. Les colonies étaient organisées sur le plan productif pour

exporter afin de répondre à des besoins précis du marché métropolitain, dans une logique ultra-protectionniste, ultra-spécialisée, avec peu d'investissement et de création de valeur pour les économies et populations locales. Sans dimension endogène, sans intégration dans des marchés régionaux ou internationaux, sans diversification et sans amélioration du capital humain, ces économies n'ont pas bénéficié des révolutions industrielles et scientifiques successives à l'origine du développement des économies asiatiques et occidentales. Les économies ont été rendues aux populations nouvellement indépendantes avec un capital humain faible, des infrastructures quasi-inexistantes et une économie peu diversifiée.

* *

*

Les solutions ne manquent pas pour répondre aux défis du secteur agricole en Afrique de l'Ouest, mais ceux-ci sont nombreux et les acteurs impliqués peinent à tous les relever.

Pour cette raison, nous proposons de mettre en lumière l'ensemble des segments qui méritent un effort de concentration, de transformation et d'investissement pour enclencher des processus de croissance endogène qui nous semblent les seuls capables d'opérer un développement durable, utile et en cohérence avec les besoins des populations.

Peut-on stimuler un boom agricole dans une zone de guerre ?

Les politiques de construction d'un appareil productif agricole et industriel, de développement et d'incitation à l'investissement privé ne se déroulent pas de la même manière dans une zone de guerre et dans une zone stable, même soumise à des

⁴⁷ La CEDEAO est composée de 15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

conséquences sécuritaires indirectes (*attentats, enlèvements, populations déplacées*).

Ainsi, cette démonstration est destinée, en premier lieu, aux économies du Niger, des pays du Golfe de Guinée et des voisins dans le viseur des jihadistes (Mauritanie, Sénégal). Cette politique d'inclusion économique par la structuration du secteur agricole a vocation à anticiper et prévenir une implantation future et durable des groupes jihadistes dans les populations.

Toutefois, plusieurs enseignements sont aussi susceptibles d'être mis en œuvre au Sahel, en zones de guerre, à des rythmes et par des méthodes différentes, tout en montrant la voie pour le futur, lorsque la situation politique et sécuritaire le permettra. Il s'agit de comprendre comment aborder les mêmes objectifs avec des ambitions réduites et en privilégiant les partenariats et opérateurs locaux. Les bailleurs de fonds internationaux et les entreprises occidentales sont en mesure de nouer des partenariats avec des acteurs locaux susceptibles d'implémenter les projets et de produire, tout en offrant des perspectives de distribution régionales et internationales.

En outre, si l'insécurité pousse les populations sahéliennes à fuir les campagnes pour les villes et à abandonner leurs exploitations, deux phénomènes persistent : l'agriculture dans les faubourgs des villes, mais aussi la possibilité de poursuivre son activité agricole dans les zones sous contrôle des groupes armés. En effet, si ceux-ci visent principalement l'État central (*bases militaires, patrouilles, symboles régaliens, infrastructures téléphoniques*), ils s'en prennent rarement aux activités agricoles des populations. À l'exception du vol de bétail effectué par l'État islamique, pratique vexatoire qui vise autant à se financer qu'à spolier ses ennemis traditionnels.

2.1. STRUCTURER LE SECTEUR AGRICOLE OUEST-AFRICAIN

a. Améliorer le cadre réglementaire pour permettre des logiques vertueuses

L'enjeu foncier, la mère de toutes les batailles

Recommandation 1

Stabiliser l'encadrement juridique du foncier grâce à un travail de certification et de cadastrage, un changement réglementaire et un soutien technique international.

Enjeux

L'enjeu foncier est fondamental dans les tensions intercommunautaires, mais aussi dans le développement d'un secteur agricole moderne. En effet, sans certification foncière susceptible d'affirmer les droits d'un producteur ou d'une entreprise, locale ou étrangère, le risque d'investissement est très élevé (*risque d'expropriation, d'occupation des lieux, de tensions sociales ou politiques, d'extorsion par des autorités locales...*). Or, l'agriculture implique des investissements de long-terme (*mécanisation, parcelles à préparer sur plusieurs années*) qui sont coûteux et qui ne favorisent pas le lancement d'une activité, sans cette sécurité juridique.

Un autre enjeu fondamental du foncier est l'incapacité de la justice locale à imposer ses décisions aux acteurs concernés, qu'il s'agisse des négociations entre les individus au sein des communautés rurales (*cession des terres, organisation de chemins de transhumance*), ou l'application des titres fonciers cédés à des entreprises. Des logiques de mauvaise gouvernance et des enjeux de corruption rendent difficiles l'opposition

de son droit, en cas de conflit. La justice est une institution particulièrement faible, corrompue et décriée dans les pays du Sahel et du Golfe de Guinée. Le renforcement technique et budgétaire de ces institutions est nécessaire pour diminuer les phénomènes corruptifs. Des solutions opposables à tous, comme la mise en ligne des décisions de justice, seraient un moyen d'améliorer leur applicabilité.

État des lieux

La mise en place d'une gouvernance foncière efficace et reconnue est déterminante et doit permettre de créer des droits formels, sécuriser les titres fonciers, assurer une gestion efficace et reconquie des conflits fonciers sur les terres agricoles et pastorales. Les pays ouest-africain sont familiers de cette crise foncière mais n'ont pas toujours les moyens d'y remédier. Le Niger révisé depuis 1986 les règles relatives à la propriété foncière mais n'est toutefois pas parvenu à mettre en place des droits de propriétés clairs⁴⁸. Au Mali, le principe de domanialité est hérité de l'époque coloniale de sorte que l'immense majorité des terres (95 % en 2016) relève du domaine privé de l'État. Seulement 5 % des terres sont immatriculées au nom de particuliers, essentiellement en zone urbaine. Alors que 70 % du continent africain est couvert par des terres coutumières⁴⁹, en zone rurale malienne, les populations se réfèrent à des droits coutumiers qui ne sont pas reconnus ni sécurisés⁵⁰. Une étude de l'AFD et de la Banque mondiale datant de 2015 a schématisé les trois filières d'approvisionnement des terres caractérisant les systèmes fonciers ouest-africains⁵¹ :

⁴⁸ Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement : Région du GS Sahel*, juin 2022.

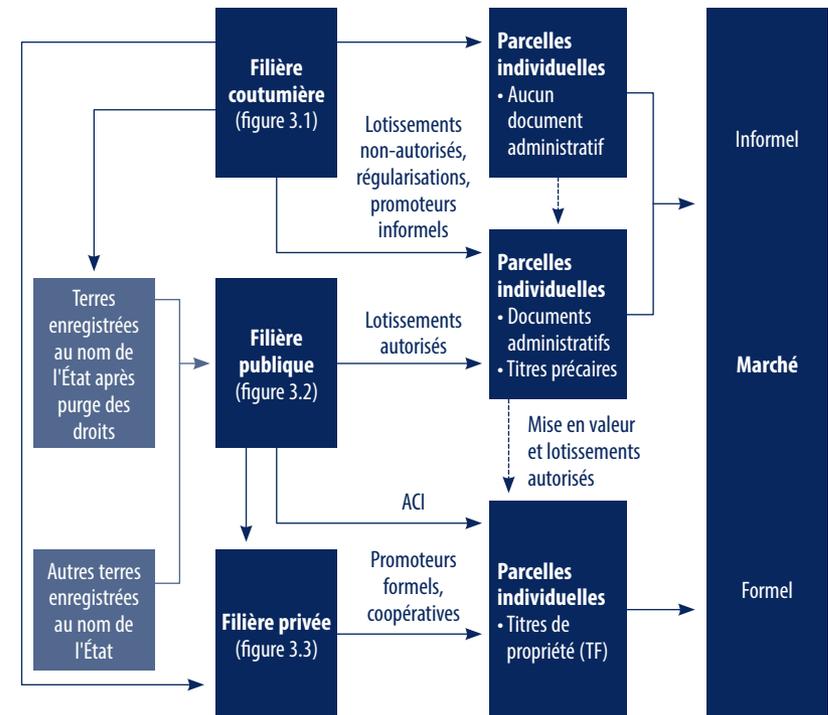
⁴⁹ Liz Alden Wily, *Adjusting to new era agrarianism: tackling the troubled interface of public and community propert, Rethinking land reform in Africa: new ideas, opportunities and challenges*, Banque africaine de développement, 26 mai 2020.

⁵⁰ « Rapport d'information sur l'aide publique au développement au Sahel » n° 728, *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat*, 29 juin 2016.

⁵¹ Alain Drand-Lasserve, Maylis Durand-Lasserve, Harris Selod, *Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, AFD, Banque mondiale, 2015.

- La **filière coutumière** concerne des terres coutumières, c'est-à-dire relevant d'une possession communautaire, se transmettant de génération en génération avec des droits d'usage prioritaire aux membres d'un clan ou d'un lignage;
- La **filière publique** concerne les ventes et attributions de terres et les opérations de régulation par les autorités publiques ou parapubliques;
- La **filière privée** formelle dans laquelle terrains ou parcelles équipées (eau, électricité) et dotés d'un titre foncier sont vendus par acte notarié.

Le système d'approvisionnement en terres du Mali



Source : AFD & Banque mondiale⁵².

Dans le cas malien, les documents administratifs émis par les autorités publiques (État ou communes) ne sont pas considérés comme des titres. Ces titres précaires offrent au détenteur l'usage du terrain et non la pleine propriété. La sécurité des titres ne dépend donc pas de l'autorité qui les délivre mais de nombreux facteurs qui y échappent : la reconnaissance sociale (*un ménage peut bénéficier de la solidarité de ses voisins en cas de remise en cause de son titre*) ; l'enregistrement des mutations lors de successions ; la mobilisation collective en cas de menace de déguerpissement ; les relations avec l'administration et les pouvoirs politiques ; ou encore les prix fonciers⁵³. Autant de facteurs qui contribuent à l'instabilité des titres dans un environnement juridique qui n'est pas établi et reconnu. La filière coutumière d'approvisionnement en terres concerne en premier lieu les zones rurales et apparaît comme la plus incertaine. La place de la mémoire collective et de l'oralité dans les accords fonciers est prépondérante dans le foncier coutumier et ajoute à l'insécurité juridique.

Le Bénin est un des premiers pays ouest-africains à avoir adopté des politiques de formalisation des droits coutumiers (1993) après la Côte d'Ivoire (1989) avec la mise en œuvre de plans fonciers ruraux (PFR)⁵⁴, bénéficiant d'une aide de 34 millions de dollars de l'administration américaine au titre de l'initiative Millenium challenge corporation en 2006. Le programme de formalisation démarrait par la cartographie des droits coutumiers grâce à un relevé topographique détaillé, l'installation de bornes pour marquer les limites des parcelles et l'enregistrement de certificats fonciers. Les efforts de formalisation conduits par le Bénin et de délimitation claire des parcelles auraient permis de sécuriser l'usage des terres et inciter l'utilisation de cultures de long-terme⁵⁵. Ce modèle d'assistance technique doit être reproduit.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Howard Stein, *Institutional transformation and shifting policy paradigms: reflections on land reform in Africa, Rethinking land reform in Africa : new ideas, opportunities and challenges*, Banque africaine de développement, 26 mai 2020.

⁵⁵ *Ibid.*

Pour sa part, la Côte d'Ivoire a promulgué en 1998 une loi relative au domaine foncier rural ayant pour objectif d'immatriculer les terres rurales et délivrer des titres privés individuels dans un contexte d'importants litiges fonciers entre ethnies autochtones et immigrants. En 2018, moins de 200 000 hectares de terres rurales avaient été certifiées sur un objectif de 23 millions et une très faible part de titres fonciers avaient été créés. Dans les campagnes, en dehors des projets de délivrance des certificats réalisés par les bailleurs de fonds, les principaux demandeurs étaient des citadins exploitants agricoles plus favorisés⁵⁶. La mise en œuvre de la certification foncière a connu un coup d'arrêt au cours de la crise post-électorale de 2010. Plus généralement, la crainte des propriétaires fonciers coutumiers est de perdre définitivement le contrôle sur les terres ancestrales en accordant un certificat foncier à des étrangers.

Une grande partie du changement de paradigme à opérer pour prendre en compte les droits ruraux et coutumiers repose sur les États de la région comme la distribution de compensations équitables, la concertation ou la halte aux dépossessions les plus brutales. Pour autant, **des efforts peuvent être fournis par les bailleurs pour contribuer à la formalisation du foncier.** Il existe depuis longtemps un consensus des donateurs d'Aide Publique au Développement (APD) : entre 1990 et 2011, au moins 32 États africains réformaient leur système foncier, avec une influence forte des bailleurs internationaux⁵⁷. Les efforts menés ces vingt dernières années en appui aux programmes de délivrance des titres fonciers ont connu un succès relatif, ont peu pris en compte les spécificités coutumières, et pu avoir des effets négatifs sur les femmes, de sorte que la réorientation des programmes d'appui à la formalisation foncière pourraient prioritairement viser à intégrer les droits coutumiers⁵⁸.

⁵⁶ Georges Kouamé, *La loi foncière rurale ivoirienne de 1998 à la croisée des chemins : vers un réaménagement du cadre légal et des procédures ?*, 2018.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Markus Goldstein, Kenneth, Houngbedji, Florence Kondylis, Michael O'Sullivan, Harris Selod, *Formalizing rural land rights in West Africa : early evidence from a randomised impact evaluation in Benin*, 2016.

Idées

Alors que de nombreux efforts ont déjà été menés pour réformer le droit en vigueur, il apparaît que ce dernier résout peu l'insécurité juridique, de sorte que **l'effort de l'APD pourrait davantage se porter sur la fourniture de solutions simples et décentralisées**. À titre d'exemple, la société IGN FI, opérateur technique de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) opère depuis 2019 en Côte d'Ivoire pour appuyer le pays dans son projet de simplification et transformation digitale du foncier urbain dans le Grand Abidjan et la ville d'Assinie, et bénéficie d'un financement de 27 millions d'euros de la Banque Publique d'investissement garanti par le Trésor français. Ce type de projet localisé peut être source d'un retour d'expérience utile afin de porter les efforts des bailleurs sur les zones rurales. Ainsi, la sécurisation des titres fonciers par le biais de solutions décentralisées et appropriées par les populations concernées peut permettre une gestion transparente et des titres opposables, garantissant les droits des détenteurs de titres (petits producteurs, entreprises).

En outre, la mise en œuvre de solutions informatisées centralisées pourrait être réalisée par des partenariats entre des acteurs publics et privés européens et des États ouest-africains. L'existence d'une base de données unique recensant les titres de propriété et leurs transactions, en parallèle d'un cadastre consultable en ligne, pourrait permettre d'accroître la sécurité juridique des détenteurs de titres en limitant les phénomènes corruptifs. De la même manière, la mise en place d'un organisme dédié de certification foncier en mesure de délivrer rapidement ces titres est susceptible de limiter le temps des procédures de transaction entre détenteurs des titres de propriété, ainsi que les ruptures d'engagement contractuel (*de la part des autorités administratives comme des particuliers*) dans la durée.

Détail des propositions

- Dédier l'assistance technique des partenaires européens à la constitution de cadastres fiables et consultables en ligne, ainsi qu'à la conception de bases de données centralisées des actes de propriété.
- Concevoir des organismes de certification foncier, par un changement de cadre réglementaire et un soutien technique international. Dans ce cadre, inciter les États à négocier l'acquisition en amont des terres agricoles, avant les projets d'acquisition, pour que ceux-ci se réalisent plus rapidement dans une négociation directe avec les États.

* *

*

Recommandation 2

Accroître la productivité des intrants agricoles (semences, engrais et produits phytosanitaires) par une politique de développement et de distribution dédiée, englobant la recherche, les circuits marchands de distribution, les règles de certification et les expérimentations dédiées aux territoires concernés.

Enclencher le cycle vertueux d'une montée en qualité des semences

Enjeux

Les semences figurent parmi les intrants les plus importants de la production agricole et peuvent être à l'origine d'importants gains de productivité. À ce jour, les efforts de recherche et développement dans le domaine semencier sont très faibles. Le fossé entre la qualité des

semences européennes et africaines est très important. Environ 5 millions de dollars sont consacrés chaque année à la R&D en la matière par le secteur privé en Afrique sub-saharienne soit 0,5 % des dépenses d'investissement mondiales, alors même que le continent représente 14 % de la population du globe⁵⁹. Au total, le marché des semences certifiées représentait en 2020 près de 130 millions de dollars dont 64 % des dépenses venait d'Afrique de l'Est (31 % pour le Kenya seul; 14 % pour l'Éthiopie). La part de marché des pays ouest-africains est résiduelle (2 % pour le Sénégal; 1 % pour le Mali, 5 % pour la Côte d'Ivoire; 3 % pour le Burkina-Faso et 3,4 % pour le Ghana) à l'exception du Nigéria (11,7 %).

Comme le note un collectif de chercheurs⁶⁰, **atteindre des seuils de productivité suffisant pour gagner la course de la démographie nécessite un accès à des intrants agricoles très productifs et disponibles sur les marchés** : « *In the 1991–2014 period, maize yield increase averaged only 27 and 34 kg-ha-y in the five west and east sub-saharan countries (SSA). Narrowing yield gaps from the present approximately 20 % to 50 % of water-limited maize yield potential in 2050 requires accelerated yield increase rates of 72 (west SSA) and 64 (east SSA) kg-ha-y, and approximately double those rates to attain the 80 % threshold (for water limited region). Such high rates are feasible in both developed and developing countries where farmers have access to markets and to the seed, fertilizer, and pest management inputs required to support higher yields. To date, however, such conditions have been elusive in the majority of countries in SSA.* »

Enfin, à l'échelle du continent, **la problématique de la contrefaçon de semence reste difficile à contrecarrer** pour les autorités, alors que 20 à 25 % des semences plantées en Afrique seraient contrefaites.

⁵⁹ S&P Global Commodity Insights, *Africa seed market analysis: countries, crops and companies*, 14 avril 2022.

⁶⁰ Martin K. van Ittersuma et al., *Can sub-Saharan Africa feed itself?*, 2016.

Pour autant, l'essentiel de l'approvisionnement en semences en Afrique de l'Ouest repose sur la distribution par les États et la vente dans le cadre de systèmes informels. L'auto-approvisionnement en semences caractérise la partie la plus importante de l'achat de ce type d'intrants et repose sur un savoir ancien. Les systèmes vivriers reposant sur l'auto-approvisionnement sont par ailleurs reconnus comme sources de biodiversité et de sauvegarde de savoirs traditionnels qu'il importe de préserver⁶¹. L'autre source d'approvisionnement en semences est celle de la distribution par les services étatiques comprenant un volet de recherche publique et de développement agricole.

État des lieux

Dans le cas du Mali, le millet perlé et le sorgho sont les deux céréales les plus cultivées en zone aride et semi-aride et constituent une denrée de subsistance essentielle en zone rurale et très abordable pour les urbains les moins favorisés. Depuis les années 1960, le millet perlé et le sorgho ont fait l'objet de modifications pour obtenir des variétés plus résistantes. Pour autant, la diffusion des variétés améliorées par l'État a obtenu des résultats contrastés : seulement 10 à 15 % des terres cultivées de sorgho et millet perlé intégraient ces semences améliorées dans les années 1980⁶². Les bonnes pratiques répertoriées en matière de R&D proviennent plutôt d'Afrique de l'Est : la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda disposent d'agence de certification des semences produites localement.

À l'échelle de la zone UEMOA, les États se sont dotés d'une politique agricole commune de l'Union (PAU). Cette politique n'a pas la force de frappe de la politique agricole commune (PAC) européenne mais constitue un levier d'harmonisation et de mise en commun des efforts des 8 pays membres. La PAU a été adoptée le 10 décembre 2001 par l'acte additionnel n° 03/2001 et se donne notamment pour objectifs d'assurer la

⁶¹ Danièle Clavel, *Afrique : une politique semencière sous influence*, 2016.

⁶² Harouna Coulibaly, Didier Bazile, Amadou Sidibé, *Modelling Seed System networks in Mali to improve farmers seed supply*, 2014.

sécurité alimentaire, le financement de l'agriculture, harmoniser les politiques nationales, favoriser la diversification des productions en réduisant les entraves aux échanges et en élargissant la gamme des produits agricoles et des intrants homologués. La Commission de l'UEMOA est ainsi chargée d'harmoniser les réglementations relatives aux semences et aux pesticides, ce qui a permis l'adoption de deux règlements en 2009. L'appui aux États dans la production de semences améliorées est une des priorités de la PAU⁶³. Parmi les institutions régionales, la Banque ouest africaine de développement (BOAD), institution financière de développement de l'UEMOA s'intéresse également au sujet et finance des projets dans le secteur semencier. À titre d'exemple, la BOAD a financé la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS) pour le refinancement au titre de la campagne des intrants agricoles 2018-2019 permettant l'achat de 3 000 tonnes de semences.

À titre d'illustration de l'impact possible des bailleurs de fond dans le domaine : la Banque mondiale a financé un Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (WAAPP) entre 2007 et 2012⁶⁴ dont un des volets était la diffusion de semences plus résistantes ayant généré des augmentations de productivité allant jusqu'à 150 % et couvrant 13 pays : Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Gambie, Guinée Conakry, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. Ce programme a bénéficié à 6 millions d'agriculteurs et PME et délivré 160 variétés de semences. Le programme a établi 9 centres de recherche et formé 1 000 scientifiques.

⁶³ Union économique et monétaire ouest africaine, Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché : réunion du groupe de travail du secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sur le programme de travail 2011-2012, mars 2011.

⁶⁴ ICR Review, Independent evaluation group on the West Africa Agricultural productivity program, 16 mai 2016.

Idées

Le modèle européen dans ce domaine a permis deux boucles vertueuses : le développement de semenciers, financés par la vente des semences et la propriété intellectuelle des efforts de R&D, mais aussi le financement de centres de recherches publiques récupérant eux-aussi le fruit de leur investissement. Cette logique vertueuse est permise par un cadre réglementaire encadrant la propriété intellectuelle et assurant la certification des semences, en mesure de confirmer aux producteurs que leur investissement est utile. La contrefaçon dans ce domaine est susceptible d'éloigner les producteurs des semences productives et payantes, au profit de semences peu productives mais bon marché (*ou gratuites*). **L'amélioration des systèmes d'approvisionnement en semences passera ainsi à l'avenir par un effort supplémentaire porté sur la R&D locale et l'intégration d'une logique de marché.** Un équilibre peut être trouvé entre productivité accrue au moyen de semences améliorées et recours à des semences anciennes, dans une perspective de protection des savoirs traditionnels.

Détail des propositions

- Soutenir les efforts des États mobilisés dans la recherche et le développement, et la formation de chercheurs ouest-africains dans le domaine des semences.
- Encourager l'implantation de semenciers internationaux, ainsi que le développement de circuits marchands de distribution de semences.
- Établir des règles de certification permettant de protéger les semenciers autant que les producteurs des risques de contrefaçon, par le biais de l'assistance technique.

Favoriser une montée en productivité des engrais et produits phytosanitaires

Enjeux

En avril 2023, le journal Jeune Afrique rédige plusieurs articles sur la situation des engrais en Afrique, dans lesquels on peut lire que « *la production locale d'intrants est très limitée. [...] [qu'il existe un marché potentiel] de 2,1 Mds de dollars [...] [que] l'Afrique de l'Ouest affiche l'une des plus faibles consommations mondiales. [...] Au Nigéria : 20 Kg par an et par hectare, aujourd'hui, contre un objectif continental de 50 Kg et une moyenne mondiale de 140 Kg. La consommation d'urée, estimée à un million de tonnes par an, doit quintupler dans les 5 à 7 ans.* »

L'accès aux engrais et aux produits phytosanitaires est effectivement clé pour l'amélioration de la productivité agricole, dans un contexte où le secteur est très dépendant des importations et a connu des difficultés d'approvisionnement. La guerre en Ukraine a déclenché une envolée du prix des engrais, liée au prix du gaz, frappant de plein fouet le secteur agricole africain. Depuis 2020, les prix des engrais sur le continent ont jusqu'à triplé, renchérissant par conséquent les denrées alimentaires⁶⁵. À l'occasion de la déclaration d'Abuja, l'Union africaine a fixé en 2006 un objectif d'utilisation d'engrais minéraux en Afrique sub-saharienne de 50 kilogrammes / hectare ; bien en deçà de la moyenne mondiale (175 kg/ha) ou encore de la moyenne chinoise (393 kg/ha)⁶⁶. À ce jour, le volume d'utilisation d'engrais minéraux en Afrique sub-saharienne est de 20 kg/ha.

En Afrique de l'Ouest, la chaîne d'approvisionnement en engrais est peu agile et fragilise les capacités de distribution par les États. En effet, environ la moitié des volumes d'engrais achetés dans la sous-région

⁶⁵ Fonds monétaire international, *Regional economic outlook: sub-saharan Africa*, octobre 2022.

⁶⁶ *Déclaration de Lomé sur les Engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel*, 31 mai 2023.

chaque année proviennent d'appels d'offres étatiques auprès du secteur privé⁶⁷. En l'absence d'infrastructures de stockage de taille suffisante, les États ne sont pas en mesure d'atténuer les chocs sur les prix et de lisser les approvisionnements annuels.

Or, **le don public d'engrais entraîne une forte perte de productivité de cet intrant majeur.** En effet, dans plusieurs pays de la région, soit en raison d'une culture administrative peu agile, soit en raison d'une nécessité de répondre aux enjeux urgents de la sous-alimentation, les États ont fait le choix de donner, ou de prêter contre une partie de la récolte, les engrais *via* des entreprises publiques et monopolistiques. Deux problèmes apparaissent : l'engrais gratuit n'est pas intégré dans les logiques de coût des producteurs qui en font un usage peu optimal (*dispersion à part égale sur l'ensemble des parcelles ou utilisation d'un engrais unique pour différentes cultures*) et l'État est fréquemment en retard sur les livraisons, réduisant significativement leur efficacité dans le cycle de production.

État des lieux

Pour remédier à cette insuffisance, les chefs d'État et ministres de la CEDEAO ont adopté une feuille de route le 31 mai 2023 à Lomé sur les engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel. Dans cette déclaration, les dirigeants des pays de la CEDEAO se fixent une feuille de route ambitieuse visant à faciliter l'accès aux engrais minéraux et organiques des petits producteurs dans la région. Parmi les engagements pris figurent la réduction des droits de douanes, la mise en place d'un Comité Ouest Africain de Contrôle de la qualité des Engrais, l'investissement dans les infrastructures de stockage et de transport, la conclusion de partenariats entre secteurs public et privé avec l'appui de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et de la Banque Ouest africaine de développement. La difficulté d'accès aux engrais est notamment liée

⁶⁷ *Jeune Afrique, Mali, Burkina, Bénin Togo. Qui sont les champions locaux des engrais ?*, 26 avril 2023.

à la forte dépendance aux importations, dans un marché global oligopolistique qui regroupe un faible nombre de fournisseurs faisant face à une très forte demande. La feuille de route de Lomé se donne enfin pour objectif de stimuler le commerce sous-régional des engrais notamment au moyen d'investissements dans le stockage et le transport d'engrais, mais également en constituant des stocks stratégiques.

Le projet de la Grande Muraille verte lancé en 2007 constitue autant une initiative écologique que de lutte contre l'insécurité alimentaire en Afrique. Soutenu par la Convention des Nations unies pour la lutte contre la désertification (UNCCD), le projet vise à restaurer 100 millions d'hectares de terres dégradées sur une bande de 8000 km au sud du Sahara (du Sénégal à Djibouti) d'ici 2030. Les forêts jouant un rôle de puits de carbone, la Grande muraille verte doit permettre à terme de capter et stocker 250 millions de tonnes de CO₂ dans la végétation. Les sols dégradés par manque de jachères dont la couche superficielle est érodée peuvent voir leur fertilité réduite, et donc les rendements agricoles. La Grande Muraille Verte doit ainsi enrayer la désertification et la dégradation de la qualité des sols tout le long de la bande sahélienne. À ce jour, 20 millions d'hectares de terres ont été restaurés et 350 000 emplois créés, au terme de la mobilisation de 2,5 milliards d'euros de l'ensemble des bailleurs. 14 milliards d'euros supplémentaires doivent être mobilisés à l'horizon 2025. De nombreux projets annexes à la Grande muraille verte (GMV) sont financés par l'AFD comme le développement de filières de protéines végétales répondant aux bonnes pratiques de l'agroécologie dans 4 pays couverts par la GMV : le Sénégal, la Mauritanie, le Tchad et le Niger (montant de 12 millions d'euros). Au Tchad, l'AFD finance également des projets d'implantation de points d'eau dédiés aux agriculteurs et aux éleveurs nomades (pour un montant de 50 millions d'euros).

En Afrique de l'Ouest, deux grandes entreprises mondiales sont présentes : la société marocaine OCP et la société russe PhosAgro. Face à ces géants, les principaux fournisseurs sont l'entreprise suisse Ameropa, le groupe américain Nitron, l'émirati Fertagro et le conglomérat panafricain Expert Trading Group (ETG)⁶⁸. Il est à noter qu'ETG a été soutenu par Proparco, institution financière de l'Agence Française de Développement (AFD) dédiée au secteur privé, en 2019 pour accompagner le programme d'investissement 2018-2020 de l'entreprise agricole qui transporte chaque année 7 millions de tonnes de matières premières dont des engrais dans 26 pays africains sur 40 pays. Créée en 1967 au Kenya, ETG a une empreinte géographique forte en Afrique australe mais opère également en Afrique de l'Ouest (*Bénin, Côte d'Ivoire*). La dépendance aux engrais importés est bien connue des pays ouest-africains, conscients qu'il est crucial d'augmenter la production locale d'engrais minéraux organiques : c'est une des priorités de la feuille de route commune de Lomé précitée⁶⁹.

Enfin, l'essentiel des engrais azotés étant fabriqués à partir de gaz fossile, les pays de la région, dont le sol est le plus riche en ressources gazières, peuvent idéalement abriter ces activités de production.

Ainsi, le Nigéria est le troisième producteur de gaz du continent africain derrière l'Algérie et le Maroc, et disposerait de près de 3 % des réserves mondiales. De son côté, le Mali dispose d'importantes réserves en calcaire et en phosphate⁷⁰. Le développement en cours des secteurs gaziers au Sénégal et en Côte d'Ivoire porte aussi le potentiel d'une industrie locale de production d'engrais agricoles. La connexion du Ghana, du Togo et du Bénin au *West African Gas Pipeline* en provenance du Nigéria est susceptible d'offrir les mêmes perspectives.

⁶⁸ *Jeune Afrique, série, Les barons ouest africains des engrais, avril 2023.*

⁶⁹ « Feuille de route sur les engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel » annexe à la déclaration de Lomé sur les Engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel, 31 mai 2023.

⁷⁰ *Ferdi, Allier sécurité et développement, plaidoyer pour le Sahel, 2016.*

Idées

La gestion publique de l'engrais est susceptible d'être dépassée par une logique de marché : les entreprises internationales spécialisées dans ce domaine sont capables de livrer sans retard les engrais, par voie contractuelle, et le coût de l'engrais est susceptible d'inciter et former les producteurs à un usage optimal. Une pure logique de marché ou, dans une première phase d'apprentissage, une logique de délégation de service public à des entreprises spécialisées sont susceptibles d'enclencher ce cercle vertueux.

Dès lors qu'une approche de marché est privilégiée, il convient de prendre en compte le financement de ces intrants. Un premier modèle consiste à favoriser le financement de cet intrant par des solutions bancaires classiques (*banques agricoles, micro-finances...*). Ces points sont abordés dans la troisième partie du rapport. Un second modèle consiste aussi à favoriser le développement de coopératives agricoles puis de filières pour partager les coûts financiers, dont l'achat d'intrants. Une fois la filière internationale structurée, il est aisément imaginable que le distributeur final, français ou européen, finance les intrants et adopte une logique de transfert d'expérience afin de s'assurer que ceux-ci sont utilisés de la meilleure manière.

En outre, cet effort peut être complété par plusieurs évolutions technologiques : la cartographie de fertilité des sols réalisée par imagerie (*satellites ou drones*) associée à l'épandage par drone sont des innovations permettant d'appuyer l'intensification agricole africaine. Le gain de productivité est très important. Les zones couvertes par les drones d'épandage correspondent au besoin relevé par la cartographie. Les gains de temps sont considérables. Le coût d'un tel drone est d'environ 20 000 €, ce qui n'est pas un investissement impossible, surtout s'il est partagé au sein d'une coopérative agricole. Bien conscients de l'enjeu, la Chine et le Togo ont d'ailleurs mis en œuvre à Lomé, en 2019, une école régionale de formation de pilotes d'agri-drones⁷¹, modèle qu'il convient de reproduire.

L'agrotech est d'ailleurs un des domaines choisis par le plan France 2030 de soutien à l'innovation, ce qui signale un dynamisme et une expertise française à venir dans ce secteur⁷². Celle-ci pourrait être mise au service des producteurs ouest-africains.

Enfin, en complément de l'usage optimal des engrais, respectueux des sols, l'Afrique de l'Ouest pourra aussi bénéficier du développement d'innovations susceptibles d'optimiser la fertilité des sols et la productivité des cultures. La pratique de l'agroécologie dans sa diversité (*compost, conservation de l'eau et des sols, agroforesterie*) peut améliorer la fertilité des sols et limiter l'érosion. Le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères a, par exemple, financé en 2019 un projet piloté par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) de promotion de l'agroécologie dans des exploitations agricoles de 9 pays dont deux ouest-africains (*le Burkina-Faso et le Sénégal*). **Les efforts de reforestation peuvent permettre d'assurer une restauration écologique et l'enrayement de la dégradation des sols.** En effet, la mauvaise santé des sols du continent africain limite les gains de productivité générés par l'amélioration végétale et la mise en place de meilleures pratiques agronomiques. Ainsi, les augmentations de rendement des variétés de cultures améliorées sont estimées à 28 % en Afrique contre 88 % en Asie avec des conséquences directes sur les rendements en céréales très faibles : 1,45 tonne/ha contre une moyenne de 3,2 tonne/ha en Inde et 6 tonne/ha en Chine. Ce phénomène a vocation à s'amplifier avec le changement climatique alors qu'il est estimé que l'épuisement des nutriments et la dégradation des sols conduit à une perte annuelle de 3 % du PIB en moyenne sur le continent⁷³. La France dispose d'une expertise importante dans ce domaine grâce à l'Organisme National des Forêts, mais aussi spécifiquement en zone tropicale avec le CIRAD.

⁷¹ Agence Ecofin, Togo : bientôt un centre de formation de pilotes de drones agricoles et, dans un second temps, une usine de fabrication de drones, septembre 2019.

⁷² ABOT, Agriculture – Les drones et le succès du plan France 2030, septembre 2022.

⁷³ « Feuille de route sur les engrais et la santé des sols de l'Afrique de l'Ouest et au Sahel » annexe à la déclaration de Lomé sur les engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel, 31 mai 2023.

Une seule pratique agro-écologique extensive est-elle souhaitable pour permettre le développement économique en Afrique de l'Ouest ?

C'est une question complexe qui ne saurait avoir de réponse simple. Les contraintes écologiques sont prises en compte par l'AFD dans ces projets, ce qui est vertueux pour la transition écologique et l'idée qu'il s'agit de ne pas reproduire les mêmes erreurs qu'en Europe en privilégiant un développement durable. Ainsi, dans sa stratégie pour le développement rural, l'AFD dit⁷⁴ : « le groupe AFD veille, au-delà du respect de sa propre liste d'exclusion, à ne financer aucun projet agricole, de développement rural ou de biodiversité, quels qu'en soient les porteurs, qui contreviennent aux critères d'exclusion. Ces critères d'exclusion sont relatifs i) aux habitats critiques, ii) au commerce des animaux, végétaux et produits naturels, iii) aux pratiques de pêche et aux intrants agricoles, iv) à la déforestation, v) aux OGM, vi) à la pratique « éviter-réduire-compenser », vii) à la préservation des océans, et enfin viii) aux pratiques de concentration foncière [...] Au titre de cette ambition, l'AFD s'attachera à ce qu'à l'horizon 2025 : (i) 80 % des financements octroyés annuellement dans ce secteur présentent des co-bénéfices climat en termes d'atténuation ou d'adaptation, dont au moins 70 % en termes d'adaptation ; (ii) au titre de la convergence climat-biodiversité, au moins 80 % des financements climat octroyés annuellement dans le secteur génèrent également des co-bénéfices en matière de biodiversité. »

Pourtant, si cette exigence est nécessaire et salubre, il est important d'équilibrer ces critères à l'aune des trajectoires de développement des pays. Le niveau de contrainte ne peut pas

être le même pour l'Europe développée et l'Afrique de l'Ouest en développement, au risque de ne pas donner les mêmes chances et de maintenir une trappe de sous-développement. Toutes les technologies, pratiques et modes de développement agro-pastoraux susceptibles de réduire l'empreinte carbone et de préserver durablement les écosystèmes sont nécessaires et souhaitables, mais il est important de garder aussi comme objectif prioritaire la création de richesse par une productivité élevée. Le ministère français de l'agriculture note, dans une note de juin 2023⁷⁵, que les rendements de l'agriculture biologique sont durablement inférieurs à ceux de l'agriculture conventionnelle. Ce constat est aussi développé dans un article du géographe Robin Degron⁷⁶ qui explique que la productivité des pratiques agro-écologiques est, pour l'heure, plus faible que les pratiques intensives, ce qui fonctionne dans le cadre de la transition écologique d'une Europe trop productive sur le plan agricole, mais ce qui est susceptible d'être un frein considérable au développement de l'Afrique de l'Ouest. Ce facteur mérite d'être pris en compte dans une approche régionale, car les mêmes contraintes s'appliquent aux infrastructures (consommatrices de fossiles). Le besoin de développement ouest-africain étant fort, si la France et l'Europe se lient totalement les mains par des contraintes d'exclusion, elles seront simplement évincées par des concurrents moins regardant. Il apparaît donc souhaitable que soit développée une approche hybride et équilibrée pour soutenir un développement agricole fort tout en intégrant des bonnes pratiques écologiques.

⁷⁴ AFD, Agriculture, développement rural, biodiversité. Cadre d'intervention sectoriel, juillet 2022.

⁷⁵ AGRESTE, Des rendements en grandes cultures inférieurs en agriculture biologique à ceux en conventionnel, juin 2023.

⁷⁶ Pages 14 à 17 / Robin Degron, Développement durable et environnement. Les Objectifs de l'ONU ignorent-ils la Géographie ?, 2023.

Détail des propositions

- Accompagner les partenaires ouest-africains vers une logique de marché pour la distribution des engrais et produits phytosanitaires.
- Financer des expérimentations d'engrais et de produits phytosanitaires innovants dans des lieux dédiés localement, pour diffuser rapidement les innovations dans ce secteur.
- Accompagner les entreprises françaises et européennes dans l'exportation d'engrais à destination de l'Afrique de l'Ouest et soutenir le développement d'une production locale avec l'appui des bailleurs internationaux. La demande des États africains est clairement affirmée dans la Déclaration de Lomé qui les engage à attirer des investisseurs pour développer des filières de production locale d'engrais.
- Financer des infrastructures de stockage et de transport des intrants agricoles.
- Soutenir le financement de projets pilotes innovants à partir de solutions agritech françaises en matière de fertilité des sols. Pour cela, utiliser des outils à la disposition des pouvoirs publics permettant le financement d'études de faisabilité ou de démonstrateurs tels que le FASEP (Fonds d'études et d'aide au secteur privé).

b. Structurer en filières régionales et internationales

Recommandation 3

Favoriser localement la transformation industrielle des matières premières agricoles, sur des filières spécifiques, par des partenariats avec des entreprises françaises et européennes, en mettant en exergue les opportunités que constituent les zones franches locales, les aides publiques et les infrastructures de valorisation de la production.

Transformer localement pour intégrer les circuits régionaux et mondiaux

Enjeux

Si les cultures vivrières représentent la majorité de la production agricole et pastorale africaine, il importe d'articuler l'objectif de sécurité alimentaire avec la recherche de revenu, en tournant la production agro-industrielle vers l'export. Certains pays sont des producteurs incontournables de produits agricoles exportés dans le monde entier. Au-delà du cacao, la Côte d'Ivoire est par exemple le premier producteur d'anacarde au monde. La première filière agricole du Bénin est le coton et génère plus de 40 % des emplois en milieu rural et 45 % des recettes fiscales du pays. Le Bénin est d'ailleurs devenu le premier producteur de coton d'Afrique avec 587 000 tonnes produites en 2022, passant devant le Mali (390 000 tonnes). L'anacarde, le coton et le cacao ont fait l'objet historiquement d'une véritable structuration en filières, grâce au regroupement des producteurs et de l'ouverture de leur accès aux marchés.

La structuration de véritables filières vers les marchés nationaux, régionaux et internationaux nécessite la montée en puissance de la production par l'augmentation de la taille des exploitations ou l'établissement de coopératives, solutions agiles visant à répondre à l'extrême fragmentation des exploitations ouest-africaines. L'amélioration de la logistique du transport et du stockage des denrées, nécessaire à l'approvisionnement régional et l'exportation en aval, est également clé. Une part importante de la production agricole est gâchée en Afrique de l'Ouest, faute d'un acheminement et d'un stockage adéquat, ce qui représente un manque à gagner de 4 milliards de dollars chaque année⁷⁷.

En outre, la transformation locale des matières premières agricoles présente des grandes qualités mais nécessite des investissements conséquents et une intégration, par filières, dans le commerce international.

La transformation dans le pays, voire au plus près des champs, permet de réduire considérablement les pertes des productions agricoles qui sont de l'ordre de 30 à 50% en fonction des produits. Elle permet la production de produits à plus forte valeur ajoutée, plus facilement distribuable, ce qui est aussi une manière de réduire l'empreinte carbone de ces productions.

Cette faible industrialisation explique aussi en partie le faible différentiel d'enrichissement et de développement entre les zones urbaines et rurales, ceci malgré l'urbanisation galopante en Afrique de l'Ouest. En effet, comme le note l'AFD⁷⁸ : « *contrairement aux villes dans les autres régions du monde, il y a une corrélation faible entre richesse et urbanisation en Afrique : les villes n'y sont pas spécialement plus productives, car elles se sont urbanisées sans processus d'industrialisation en parallèle. Le manque d'investissement privé et public dans des infrastructures physiques et institutionnelles de qualité crée des pertes économiques dans tous les secteurs d'activité, y compris dans le secteur alimentaire* ». Il y a un impératif à agir.

⁷⁷ Jeune Afrique, Afrique de l'Ouest : quatre milliards de dollars de produits agricoles gâchés par an, 21 février 2022.

⁷⁸ Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés, 2020.

Comme le rappelle un auditionné, **quatre idées fortes des sciences économiques soutiennent cette nécessaire transformation locale :**

- Le décollage économique des pays développés est toujours passé par la réduction des pertes agricoles, permettant l'apparition de surplus et de revenus pour les producteurs. Cet enjeu des pertes est majeur en Afrique de l'Ouest ;
- Le transport de marchandises manufacturées ou industrielles est toujours plus pertinent que le transport de matières premières ;
- Le secteur industriel est plus intense en travail que le secteur agricole, le facteur de capital nécessaire étant plus important dans ce dernier ;
- L'emploi industriel génère plus de gains de productivité que l'emploi primaire et tertiaire.

État des lieux

Les exportations agricoles sont un levier de développement majeur pour l'Afrique de l'Ouest mais concernent essentiellement des matières premières non transformées dans un contexte de faible industrialisation des pays de la sous-région. En Côte d'Ivoire, la filière de l'anacarde est la seconde source de devises du secteur agricole après le cacao mais conserve une marge de progression significative pour augmenter la transformation sur place. Sa transformation en huile, par exemple, est susceptible de répondre à une forte demande. Alors que l'Inde et le Vietnam, premiers producteurs mondiaux de noix de cajou transforment 90% de leur production d'anacarde, la Côte d'Ivoire ne transformait que 9% de sa production sur place en 2018. Grâce à d'importants efforts déployés pour permettre à la filière de monter en gamme, la part de la des noix de cajou transformées décortiquées est passée à 21,25% en 2022⁷⁹. La filière est structurée autour d'un Groupement des industriels de cajou ivoiriens (GTCI) qui représente les intérêts d'une quinzaine de sociétés et des producteurs.

⁷⁹ « Filière anacarde, le taux de transformation locale passe de 9% en 2018 à 21,25% en 2022 », Communiqué du gouvernement ivoirien, 20 février 2022.

La transformation industrielle locale connaît une montée en puissance dans plusieurs pays du Golfe de Guinée avec l'appui de bailleurs et d'entreprises étrangères. Le chocolatier Cémoi a ainsi investi 6 millions d'euros pour établir une usine de transformation du cacao ivoirien à l'ouest d'Abidjan. Une partie de la production de chocolat est destiné au marché ivoirien et régional (Sénégal, Mali, Niger) et le reste est exporté vers l'Europe⁸⁰.

En outre, les zones franches et les zones industrielles dédiées attirent les investissements industriels et aident les pays à se tourner vers l'export. De nouvelles zones de transformation agricole sont créées en Afrique de l'Ouest sur le modèle d'Adétikopé au Togo et Glo-Djigbé au Bénin. Les ressources naturelles (*coton, noix de cajou, soja, céréales, fruits*) y sont transformées localement avant d'être exportés⁸¹. Le Sénégal dispose aussi d'agropoles tournés vers le marché intérieur. De leur côté, les zones franches, enclaves qui allient fiscalité attractive et avantages douaniers, étaient établies dans 11 pays ouest-africains en 2011, on en comptait alors 29. Si la plupart des pays ont développé des zones franches équipées d'emprises industrielles, le Mali et la Mauritanie disposaient de points francs qui ne comprennent pas d'industrie mais sont un espace d'accueil des entreprises à conditions avantageuses⁸².

Il importe de noter que le développement des zones franches ne constitue pas une solution infaillible et ne remédie pas aux difficultés tenant à l'environnement des affaires dont la stabilité et la sécurité demeurent essentielles. Il est également nécessaire de concilier l'objectif d'attractivité de la sous-région avec l'impératif d'augmentation des recettes fiscales des États de la région. Au Ghana, les zones franches sont supervisées par la *Ghana Free Zone Authority* et exonèrent les entreprises d'impôt sur les sociétés pendant 10 ans avant de les imposer à un taux

⁸⁰ *Le Monde*, En Côte d'Ivoire, la filière cacao passe à la vitesse supérieure, 15 février 2023.

⁸¹ *Jeune Afrique*, Afrique de l'Ouest : les zones de transformation agricole, une bonne idée ?, 19 août 2022

⁸² OCDE, Les zones franches sont-elles utiles au développement ?, 4 novembre 2011.

de 8 % par la suite. Au Nigéria, la *Nigeria Export Processing Zones Authority* (NEPZA) régule plus de 40 zones franches et le pays a attiré 46 milliards de dollars d'investissements en 2022.

Enfin, la mise en place de zones économiques spéciales est aussi un levier d'accélération de l'intégration régionale et de l'industrialisation dans le contexte du déploiement de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF)⁸³. Cette dynamique a été enclenchée en Afrique de l'Ouest en 2018 avec la création de la première zone économique spéciale transfrontalière traversant le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali afin de créer des liens entre marchés voisins et fournisseurs. L'objectif pour cette zone dite du Triangle SKBo (*Sikasso-Korhogo-Bobo-dioulasso*) est d'attirer des investissements privés dans les domaines de l'agro-industrie et des minéraux. Des mécanismes de coordination institutionnelle doivent encore être mis en place pour assurer sa réussite⁸⁴.

Idées

La logique de filières offre plusieurs avantages pour structurer le secteur agro-industriel : une captation de valeurs et de devises à l'international; un partage du risque financier entre plusieurs acteurs; une forme de protectionnisme permettant une structuration sans droits de douanes; un transfert d'expérience. En travaillant à l'émergence de filières reliant des coopératives de producteurs, des entreprises de transformation industrielle et des distributeurs locaux et internationaux, il est permis d'assurer des débouchés dans les marchés régionaux et internationaux. L'encadrement des filières par un cadre réglementaire favorable et des contrats clairs entre les acteurs de la filière est en mesure de sécuriser l'ensemble de la chaîne.

⁸³ UNCTAD, Guide sur les zones économiques spéciales en Afrique. Vers une diversification économique à travers le continent, 2021.

⁸⁴ *Ibid.*

De la même manière, de nombreux exemples démontrent la possibilité de transformer les matières premières agricoles au plus près des champs. Si des usines sont plus aisément constructibles dans les villes, une transformation au plus près de la production est aussi envisageable pour limiter les pertes. Des technologies le permettent, comme pour les tomates où des matériels industriels d'une valeur de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euros sont en mesure de transformer en pâte, sauce et autre condiment l'ensemble de la production, sinon très sensible au risque de perte. Sur le modèle des kibboutz et moshav israéliens, la transformation au pied du champ est susceptible d'offrir des gains de productivité significatifs. Ceci est particulièrement vrai aussi pour simplifier la conservation et la distribution. Ainsi, l'AFD⁸⁵ estime « *[qu'un] enjeu d'intervention est d'encourager la transformation des produits alimentaires, y compris la plus simple, à savoir sous forme de conserves : ce qui permet de prolonger la durée de vie des produits (légumes en particulier), de fournir des emplois manufacturiers et de diversifier l'offre de produits* ». Une autre étude⁸⁶ fait le même constat : « *Au-delà, le secteur agricole offre des opportunités en matière de diversification et d'industrialisation (dans l'agroalimentaire par exemple), à mêmes de favoriser la résilience des économies, par la transformation locale des produits bruts [...] D'autant que l'urbanisation que connaît la région crée un marché pour cette production : le taux d'urbanisation est passé de 19% en 1980 à 33% en 2019.* »

Détail des propositions

- Faire connaître auprès des entreprises françaises des secteurs agricoles et industriels les opportunités que constituent les zones franches locales.
- Sélectionner des filières agricoles spécifiques pour soutenir leur structuration à l'échelle nationale et régionale dans le cadre des projets d'aide publique au développement dédiés au soutien agricole.

⁸⁵ Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, *Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés*, 2020.

⁸⁶ AFD, *Au Sahel, un développement économique et social bien réel*, juin 2021.

- Financer des infrastructures de transformation locale.
- Informer les investisseurs et entreprises françaises des besoins de transformation locale, pour aider à structurer des filières de transformation et de distribution.

Le cas spécifique de l'élevage

Enjeux

Les difficultés structurelles à l'origine des tensions entre les éleveurs et agriculteurs sont avant-tout le résultat de l'absence de politiques publiques ou d'infrastructures de développement adéquates : l'espoir est permis pour sortir des phases de violence et ne repose pas uniquement sur les épaules des concernés. En effet, dans un article de la revue *Afrique Contemporaine* consacré aux enjeux agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest⁸⁷, on peut lire que « *les tensions agropastorales sont davantage liées à des facteurs structurels qu'à des problèmes de coexistence pacifique entre communautés. Or les approches des acteurs internationaux présentent ces conflits comme résultant d'enjeux exclusivement locaux qui peuvent (et doivent) être gérés en termes de relation entre individus et communautés. [...] En prétendant œuvrer à résoudre les tensions agropastorales, l'aide internationale gomme et passe sous silence la responsabilité de l'État et ses défaillances à l'origine des conflits.* » mais aussi dans un autre article de la même revue⁸⁸ : « *Pastoral mobility continues primarily due to seasonal constraints in the availability of water and pasture and therefore settlements requires alternative ways to overcome these.* »

Le secteur de l'élevage est stratégique pour de nombreux pays de la sous-région. Sur le modèle des cultures vivrières, l'élevage dans la sous-région est une activité de subsistance pratiquée par des petits éleveurs dans

⁸⁷ Claire Lefort Rieu, *Du conflit d'usage au prisme communautaire : penser les conflits agropastoraux et leurs réponses à l'Est du Cameroun*, *Afrique Contemporaine*, numéro 274, 2022.

⁸⁸ Adam Higazi, *Resolving conflicts affecting pastoralists and farmers in rural Nigeria: Main issues and best practices*, *Afrique Contemporaine*, numéro 274, 2022.

un contexte où l'élevage intensif reste fragmenté. La production animale est issue de l'utilisation des ressources naturelles végétales pâturées par les animaux sur les terres non cultivées principalement au Burkina-Faso, Mali, Niger, Nord du Sénégal et Mauritanie. Avec un cheptel évalué à 60 millions de bovins et 160 millions de petits ruminants, les productions animales représentent jusqu'à 65 % de l'approvisionnement en viande bovine de l'Afrique de l'Ouest. Au Sahel, l'élevage représente 10 à 15 % du PIB. Le bétail assure souvent une fonction d'épargne constituant ainsi une réserve de richesse permettant de mitiger les risques de perte de revenus et d'insécurité alimentaire en zone rurale. L'élevage urbain est en revanche une source de revenus complémentaires pour des populations qui exercent d'autres métiers⁸⁹. L'élevage joue ainsi un rôle déterminant pour la réduction de la pauvreté en ce qu'il représente une part importante des revenus des ménages ruraux dans la sous-région : 34 % contre 14 % pour les produits végétaux en 2005.

À l'échelle régionale, le Sahel dispose d'un avantage comparatif dans le domaine de l'élevage alors que les pays côtiers disposent d'un avantage comparatif dans le domaine agricole et arboricole. Ce fait est bien connu mais doit aussi plaider pour des politiques de développement, de coopération et d'investissement dans le secteur agricole en mesure de valoriser ces potentiels différents. C'est une boussole qui doit guider les politiques publiques internationales.

État des lieux

Le pastoralisme ouest-africain est actuellement en crise. À mesure que les fronts pionniers agricoles empiètent sur les zones de transhumance, la spirale de tensions et de violence accélère. Pour ces raisons, le pastoralisme connaît actuellement une crise sociale très forte avec des jeunes éleveurs refusant de suivre le chemin de leurs parents, rejetant ce mode de vie ou vendant le bétail rapidement pour chercher un emploi à

la ville, au mieux, ou dans les groupes jihadistes, pour les plus en colère. Attaqué de toute part, l'élevage transhumant est donc soumis à de fortes pressions politiques et sociales qui l'amènent progressivement à évoluer : ces changements ne doivent pas se faire au détriment des communautés d'éleveurs traditionnels, notamment peules ou touarègues.

Si on souligne souvent la grande qualité du lait et de la viande du bétail élevé dans une logique de transhumance, il est important de souligner les marges de progression qu'il reste à franchir pour les éleveurs ouest-africains. À titre de comparaison, la production d'une vache laitière ouest-africaine bien gérée est d'environ 500-1 000 L par an, lorsqu'une vache normande produira environ 6700 L et une vache israélienne ou saoudienne produira 12 000 L. Cette différence vient de la productivité technique, mais aussi fondamentalement du coût de l'énergie, comme le démontre la possibilité de produire de grandes quantités de lait dans des espaces désertiques.

Enfin, l'eau est un enjeu aigu pour le pastoralisme et explique le fonctionnement traditionnel de la transhumance. En milieu aride, les éleveurs cherchent avant tout à suivre l'eau au gré des saisons. Comme le note le réseau de recherche sur le pastoralisme RBM⁹⁰ : *« la question de la prise en charge des frais de fonctionnement, d'entretien et de maintenance des points d'eau, en particulier des stations de pompage, s'est posée avec acuité. L'approche économique de la tarification de l'eau en milieu pastoral comporte des limites découlant du fait qu'elle n'intègre pas les phénomènes d'incertitude, de fluctuation des besoins et de disponibilité des ressources hydriques [...] Dans plusieurs pays sahéliens, on constate que les comités de gestion n'ont fait aucun effort de planification. En l'absence de budget prévisionnel, les stations de pompage fonctionnent au jour le jour. Dans ces conditions, il n'existe pas de dispositif pour la prise en charge des frais d'amortissement. Cette attitude est encouragée par la démarche adoptée par les pouvoirs publics qui tout en prônant la responsabilisation des usagers*

⁸⁹ OCDE, CEDEAO, CSAO, *Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Potentialités et défis, 2008.*

⁹⁰ Réseau Bilital Maroobé, *Hydraulique pastorale au Sahel et en Afrique de l'Ouest : une dynamique amorcée vers la recherche de modèles plus viables, 2017.*

des forages, continuent dans les faits à offrir des moteurs de forage pour entretenir leur clientèle politique». Ainsi, le financement d'infrastructures d'eau mais aussi d'infrastructures d'élevage fixe, permettant d'offrir tout ou partie de l'année un apport continu en eau, est susceptible de limiter les besoins de grande transhumance.

Idées

Pour protéger les droits des éleveurs et retrouver de l'harmonie dans les relations sociales des communautés en crise, trois solutions politico-juridiques sont susceptibles d'apaiser : la mise en œuvre par les États d'un cadre réglementaire qui protège les droits des éleveurs, notamment les mécanismes de transhumance (couloirs, accès aux points d'eau...); le marquage et la traçabilité du bétail associée à une politique répressive pour limiter les vols; et la formation de réseaux de paralégaux dans ces communautés d'éleveur susceptibles de les sensibiliser à leurs droits et de jouer le rôle de médiateurs avec les communautés agricoles.

Malgré cela, face à un modèle en crise, les éleveurs peuvent faire évoluer leurs pratiques et intégrer des logiques de production susceptibles de sécuriser la jeunesse : l'élevage intensif, la valorisation industrielle de la production et l'insertion dans des filières nationales, régionales et internationales. La production de lait, de produits laitiers et de viandes est une manière utile d'accroître la productivité et la rentabilité des cheptels. Soutenir des projets de *field-locks*, de *ranching* et de valorisation industrielle est une manière de proposer une alternative progressive aux communautés d'éleveurs, quitte à cibler en priorité ces dernières au détriment des autres agriculteurs souhaitant investir dans ce domaine.

Détail des propositions :

- Investir prioritairement dans le développement d'infrastructures de valorisation de la production pastorale des communautés d'éleveurs (*peuples & touarègues notamment*), afin de structurer les filières d'élevage, de limiter les difficultés liées aux grandes transhumances régionales et d'aider les nouvelles générations d'éleveurs à opérer une transition progressive vers des logiques agro-industrielles.
- Poursuivre les efforts menés dans le cadre de l'APD pour appuyer la mobilité du bétail et garantir un meilleur accès aux ressources (*exemple : L'AFD a lancé en 2018 un projet de soutien aux filières agropastorales dans 9 pays ouest-africains d'un montant de 10 millions d'euros bénéficiant d'un soutien européen*)⁹¹.
- Programmer des investissements en infrastructures pastorales et commerciales pour s'adapter à la réorganisation des circuits commerciaux qui s'opère du fait des conflits⁹².
- Développer des systèmes de transfert monétaire par téléphonie mobile dédiée aux pasteurs pour sécuriser la vente du bétail en amont de la transhumance.
- Financer le marquage du bétail et l'incitation à la sédentarisation pour créer des fermes coopératives, afin de pallier à la problématique du vol de bétail.

⁹¹ AFD, *Mobilité et commerce du bétail en Afrique de l'Ouest* | AFD – Agence Française de Développement.

⁹² Sergio Magnani, Bernard Bonnet, *Pour la sécurisation du commerce du bétail confronté à l'insécurité*, *Afrique Contemporaine*, numéro 274, 2022.

c. Favoriser le développement de coopératives agricoles

Un projet type

Le modèle de la coopérative intégrée qui dispose d'une taille critique pour favoriser le financement et l'intégration en filière paraît particulièrement adapté aux besoins.

Enjeux

La grande difficulté des bailleurs de fonds internationaux, qu'ils soient privés ou publics, qu'ils soient spécialisés ou non dans le développement et le soutien au secteur privé, est l'effet de seuil pour financer les projets. Ces acteurs sont dans l'impossibilité de financer les « petits tickets », ce qui est un enjeu structurant pour le secteur agricole africain. Les producteurs sont coincés dans des cercles vicieux de sous-financement et de pertes importantes imposées par le faible investissement. Dans ce cadre, les coopératives permettent un effet de masse suffisant pour rencontrer les contraintes des bailleurs de fonds et favoriser le financement de leurs investissements partagés (*intrants, entrepôt, transformation, mécanisation...*).

État des lieux

Les coopératives sont un moyen efficace permettant d'offrir aux exploitants un pouvoir de marché grâce à la défense de leurs intérêts auprès des fournisseurs comme des acheteurs⁹³. La Côte d'Ivoire est le premier pays producteur de cacao au monde suivi du Ghana : à eux deux, ces pays représentent 60 % de la production de fèves de cacao. La culture

du cacao assure la subsistance de 20 millions de personnes en Afrique de l'Ouest et centrale et cette dernière a connu des améliorations significatives depuis les années 1990 avec un déclin de la pauvreté des exploitants de cacao passé de 60 % à 24 % en 2005⁹⁴. Au cœur des succès réalisés par les cacaoculteurs se trouve l'organisation en coopératives qui permet la structuration d'une véritable filière. Au Ghana, le succès de la production de cacao sur le marché labellisé « commerce équitable » (*fair trade*) a démarré avec l'établissement d'une coopérative privée d'exploitants, Kuapa Kokoo⁹⁵. En 2013, l'organisation comptait près de 90 000 membres dont 32 % de femmes et la production atteignait près de 900 000 tonnes soit 5,5 % de la production totale du Ghana⁹⁶.

Le soutien des bailleurs au secteur agricole au travers du financement et de la structuration de coopératives permet de renforcer un échelon pertinent. Les coopératives sont un échelon proche des exploitants et impliquent ces derniers dans les choix de l'organisation, constituent un soutien direct à leurs membres⁹⁷ évitant les écueils de la centralisation excessive des politiques agricoles gérées par les États. Cet enjeu est bien compris dans la politique conduite par la Banque mondiale, notamment en Afrique de l'Est. En Éthiopie, la Banque mondiale a financé un grand projet de soutien à l'agriculture (*Second Agricultural Growth project*) en 2015 s'étendant jusqu'en 2024 pour 660 millions de dollars⁹⁸. Le recours à la forme coopérative a permis de générer d'importants gains de productivité dans la production fruitière grâce à la mise en commun des ressources, notamment en eau et en intrants⁹⁹. L'AFD finance également des initiatives de modernisation des coopératives agricoles à l'exemple de son

⁹⁴ Banque mondiale, *Growing Africa : unlocking the potential of agribusiness*, mars 2013.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Fair Trade Foundation, <https://www.fairtrade.org.uk/farmers-and-workers/cocoa/kuapa-kokoo-ghana/>.

⁹⁷ Pekka Hussi, Josette Murphy, Ole Lindberg, Lyle Brenneman, *The development of cooperatives and other rural organizations, the role of the World Bank*, Banque mondiale, 1993.

⁹⁸ Banque mondiale, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P148591>.

⁹⁹ Banque mondiale, *Farmers' Cooperatives Bear Fruit in Dry Areas of Eastern Ethiopia*, avril 2023.

⁹³ Jeune Afrique, *Les coopératives, moyen pour les planteurs de cacao de reprendre le pouvoir ?*, 4 janvier 2023.

projet «Digicoop» mis en œuvre par l'ONG CIDR Pamiga qui vise à digitaliser et sécuriser les opérations des coopératives avec leurs membres. Lancé en mars 2023, le projet dont le montant s'élève à 1,5 million d'euros se donne pour ambition d'optimiser et sécuriser la distribution et réaliser des économies d'échelle, tout en donnant accès aux membres de la coopérative à des conseils. 75 000 producteurs d'anacarde (cajou) appartenant à 250 coopératives doivent bénéficier de ce soutien¹⁰⁰.

Idées

La production agricole demeure très fragmentée en Afrique de l'Ouest où la majorité des exploitations sont familiales et de petite dimension. Pourtant le modèle coopératif agricole dans lequel les agriculteurs se réunissent en une entreprise gouvernée par eux et dont ils sont propriétaires, peut constituer un levier important pour optimiser la production. La coopérative permet de générer des économies d'échelle lors de l'achat des intrants, de partager les outils de production et les différents services associés (*mécanisation, maintenance*). Elle peut également faciliter l'accès aux financements pour réaliser des investissements grâce à l'obtention de prêts et un partage du risque entre les producteurs. En outre, elle permet un effet d'échelle susceptible de financer des infrastructures de stockage et de transformation locales. Enfin, une coopérative est plus facile à intégrer dans une logique de filière régionale ou internationale.

Enfin, la coopérative agricole est susceptible de favoriser la diffusion des innovations dans le domaine agricole. L'expérimentation d'un nouvel outil ou d'un nouvel intrant offre régulièrement des résultats positifs et un accroissement de la productivité agricole. L'objectif pour moderniser le secteur est ensuite de favoriser la diffusion et l'intégration par le plus grand nombre de producteurs de ces pratiques ou innovations.

¹⁰⁰ AFD, DIGICOOP : transformation digitale des coopératives agricoles de Côte d'Ivoire, 27 juin 2023.

La coopérative peut être le creuset d'une logique plus fréquente d'expérimentation et d'une diffusion plus rapide de ces nouveautés. La Banque mondiale finance de nombreux projets d'expérimentation agricole et, dès lors que ceux-ci donnent des résultats probants, elle travaille à sa large diffusion. Au Kenya, des gains de productivité significatifs ont été obtenus dans le domaine des engrais privés.

Détail des propositions

- Le **modèle de la coopérative intégrée**, détaillée en conclusion du rapport (p. 171).
- Appuyer au moyen d'outils d'assistance technique la création de chambres d'agriculture assurant l'organisation et la représentativité de la profession, financées grâce à des ressources dédiées (*taxe affectée dans le modèle français*). En structurant la profession, celles-ci sont en mesure de conseiller et d'aider au développement des coopératives.
- Faciliter la diffusion de bonnes pratiques issues d'expériences menées avec les coopératives en matière de digitalisation, de gestion et de sécurisation des opérations conduites par les membres.
- Structurer l'offre française dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires sur le modèle du « Club Agro » créé en Côte d'Ivoire en 2020 avec l'appui de Business France et faciliter la création de liens entre les acteurs privés français et les coopératives agricoles africaines.

2.2. CONSTRUIRE LES INFRASTRUCTURES ET LES COMPÉTENCES INDISPENSABLES À LA VALORISATION DES EFFORTS AGRICOLES

Recommandation 4

Prioriser les efforts sur l'eau et l'énergie en particulier les infrastructures d'irrigation et l'électrification des exploitations agricoles par des technologies solaires décentralisées.

- a. Améliorer le développement des systèmes d'exploitation de l'eau en soutien à l'effort agricole

Enjeux

La construction de nouvelles infrastructures pour la rétention d'eau et l'irrigation peut améliorer significativement la productivité des cultures et l'extension du périmètre des terres productives. Le développement de systèmes d'irrigation efficaces et de pratiques de collecte de l'eau est déterminant pour l'avenir de la sous-région et indispensable pour l'adaptation des terres au changement climatique. Dans certaines zones, l'eau tendra à se raréfier et dans d'autres à augmenter posant des risques d'inondations. Dans la région du lac Tchad, la montée du niveau des eaux met déjà à l'épreuve les pratiques agricoles. La construction d'infrastructures coûteuses est inévitable, notamment des barrages sur des fleuves qui constituent des actifs hydrauliques sous-exploités à l'exemple du fleuve Niger, premier cours d'eau le plus important d'Afrique.

Le développement de l'eau en zone rurale souffre de deux difficultés majeures : les projets publics de développement qui négligent les coûts d'exploitation et la faible rentabilité qui ne permet pas aux entreprises de s'impliquer de manière autonome. Dans le premier cas,

il est fréquent que des projets publics de développement d'infrastructures dans des communautés rurales n'intègrent pas l'apparition de coûts supplémentaires pour la collectivité locale ou nationale, ni les coûts d'exploitation et de maintenance à l'issue du projet. Ainsi, il n'est pas rare que ceux-ci fonctionnent quelques années jusqu'à ce qu'une maintenance soit nécessaire. Des exemples étonnants ont été évoqués dans les auditions, pour lesquels des nouveaux forages ont été réalisés 2, 3 ou 4 fois plutôt que d'entretenir les premiers.

État des lieux

L'Afrique subsaharienne accuse un retard : les producteurs utilisent beaucoup moins l'irrigation que sur le continent asiatique. En effet seulement 1,4 % des terres arables étaient irriguées en 2016 en Afrique de l'ouest contre 4,5 % en Afrique de l'Est ; 0,7 % en Afrique centrale. Cette proportion a atteint, en 2016, 45 % des terres arables en Inde et 56 % en Chine¹⁰¹. Les activités agricoles sont donc très dépendantes des précipitations saisonnières qui varient entre 200 millimètres par an dans le Nord de la bande sahéenne et 600 – 700 mm par an dans le Sud. Le potentiel d'irrigation des pays ouest-africains est largement sous-exploité, or l'irrigation peut doubler les rendements par rapport à l'agriculture pluviale. Selon la Banque mondiale, la réhabilitation de 243 000 ha de systèmes d'irrigation à grande et petite échelle nécessiterait un financement de 2 milliards de dollars et le montant d'une extension à 1 million ha supplémentaires s'élèverait à 13 milliards de dollars¹⁰².

Toutefois, si le besoin existe et qu'il est actuellement particulièrement tiré par les demandes d'infrastructures en eau pour l'affermage, l'implication pour une entreprise étrangère de manière autonome n'est pas rentable. L'isolement géographique, les difficultés de gouvernance,

¹⁰¹ Michael Lipton, *Land reform contexts: demography / employment, farms, soil-water resources / authority*, Banque africaine de développement, 26 mai 2020.

¹⁰² Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement au Sahel : Région du GS Sahel*, 2022.

les risques et la difficulté à faire payer le coût de l'exploitation de l'eau par des communautés qui ont toujours eu l'eau comme bien gratuit et commun rendent presque tous les projets caducs car non rentables pour les entreprises.

Idée

Pour sortir de ces deux cercles vicieux, il semble que les partenariats publics-privés soient les seules solutions valables. Le temps de structurer une offre locale robuste, les logiques de délégation de service public sont optimales. Les seules solutions qui fonctionnent ponctuellement tiennent de ce principe : au Niger par exemple, la compagnie nationale a délégué à la société Véolia la construction et l'exploitation d'infrastructures de distribution de l'eau. Il est toutefois plus fréquent que les entreprises ne fournissent plus que des conseils et une expertise technique, sans logique d'exploitation.

En outre, le développement de technologies de pompes solaires tend aussi à rendre accessible des technologies décentralisées et moins coûteuses d'irrigation. Des systèmes sont développés pour des coûts allant de 600 à 2 300 euros par système¹⁰³. Celui-ci est susceptible de renforcer significativement la productivité de l'exploitation et de contourner les ruptures d'énergie en zone rurale.

Enfin, le partage d'expérience est important pour le développement de l'irrigation. Des partenariats et des missions d'assistance technique financés sur ce segment sont susceptibles d'avoir un impact fort, notamment à l'échelle d'une coopérative.

¹⁰³ Lominda Afedraru, *Farmers take to solar irrigation for higher yields*, mai 2022.

Détail des propositions

- Multiplier la construction de barrages et systématiser les infrastructures d'irrigation.
- Financer les efforts des pays de la région de construction d'infrastructures hydrauliques et de valorisation des bassins fluviaux en suivant l'exemple de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) qui comporte 3 barrages hydrauliques (Manantali, Félou et Gouina). L'OMVS assure la coopération régionale entre le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et la Guinée.
- Organiser des actions de formation et d'assistance technique dans le domaine de l'irrigation et de la micro-irrigation par des experts, mais aussi des agriculteurs retraités comme le pratique Israël avec plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest.
- Soutenir la mise en place de délégations de service public pour l'exploitation des infrastructures de l'eau.
- Intégrer l'impératif de consultation des populations locales lors de l'implantation de points d'eau et assurer leur gestion sur la base d'accords entre les exploitants agricoles et pastoraux et les collectivités locales.

b. Mettre l'énergie solaire au service du développement rural en passant à l'échelle

Enjeux et état des lieux

Le faible niveau de production d'électricité freine le développement économique et les capacités productives, surtout en zone rurale. En Afrique de l'Ouest, 175 millions de personnes sur 300 millions n'ont pas accès à une source d'approvisionnement électrique. Or, l'ensoleillement moyen dans la sous-région représente un potentiel de 5 à 6 kWh/m²/jour contre 3 kWh/m²/jour en zone tempérée européenne¹⁰⁴. S'agissant

¹⁰⁴ Commission économique pour l'Afrique, Nations Unies, *Les infrastructures régionales en Afrique de l'Ouest : État des lieux, enjeux et impact sur la zone de libre échange*, 2017.

de l'Afrique de l'Ouest, cet actif est en train de devenir un avantage comparatif considérable.

La baisse des coûts de la technologie photovoltaïque devrait permettre de pallier cette faiblesse. En zone rurale, l'énergie solaire est une opportunité de mettre en place des moyens de production d'électricité décentralisés. Celle-ci est susceptible de modifier dès à présent les équations de rentabilité/risque des entreprises, modifiant la compétitivité de l'Afrique de l'Ouest dans le secteur agricole et industriel et l'attractivité de ses économies. L'énergie solaire est moins coûteuse que la plupart des autres sources et offre une solution permettant de réduire la dépendance aux énergies fossiles. L'initiative de la Banque africaine de développement « *Desert to power* » se donne pour objectif de fournir de l'énergie à 250 millions de personnes dans les pays de la bande sahélienne en développant la plus grande zone de production solaire au monde avec 10 000 MW de capacité.

Pour l'heure, trois systèmes cohabitent et sont utiles au développement agro-industriel : les centrales solaires (*logique centralisée et distribuée*), les *mini-grid* et les panneaux photovoltaïques par exploitation (*logique décentralisée*). Si les premières sont à ranger dans la catégorie des investissements énergétiques importants, à gérer à l'échelle nationale, elles ne sont pas toujours optimales pour les zones rurales isolées, la distribution électrique étant tout aussi difficile qu'avec les centrales fossiles. En revanche, la chute des coûts de production de l'énergie solaire décentralisée est une révolution à investir en Afrique de l'Ouest. Les *mini-grid* sont susceptibles de fournir une électricité à des communautés rurales ou des regroupements de coopératives/industries localement. Il existe aussi des solutions de panneaux solaires susceptibles de fournir l'électricité à l'échelle de l'exploitation agricole, pour un coût assez faible et assumable par des petits producteurs, avec des logiques de *leasing (pay as you go)*. Ces projets commencent à essaimer en Afrique et méritent un investissement public massif pour électrifier les exploitations rurales, notamment afin d'assumer des investissements impossibles jusqu'alors

dans des technologies de conservation (entrepôts climatisés, chaînes du froid...).

Détail des propositions

- Accélérer l'électrification des exploitations agricoles par des technologies solaires décentralisées, dans le cadre d'un investissement massif de l'APD multilatérale.
- Concentrer les ressources de technologies solaires dans le cadre de la structuration de coopératives.
- Soutenir le développement d'entreprises européennes de *leasing* de technologies solaires décentralisées et leur politique d'exportation ou d'implantation en Afrique de l'Ouest.

c. Améliorer les infrastructures pour soutenir la modernisation du secteur agricole

Recommandation 5

Permettre la distribution nationale et internationale des productions en développant les infrastructures de transport et les chaînes logistiques au niveau régional.

Enjeux

Les infrastructures africaines font l'objet d'un sous-financement qui affecte le développement du secteur agricole et de l'industrie.

La faiblesse des infrastructures de transport pèse sur la possibilité pour les pays ouest-africains de maximiser l'approvisionnement de leurs marchés intérieurs et de se tourner vers l'exportation. Déjà mieux desservi que le Nord de la zone, le Golfe de Guinée connaît un développement

important de projets d'infrastructures comme la réhabilitation de la route côtière Abidjan – San Pedro (*Côte d'Ivoire*) ou l'extension du port de Téma (*Ghana*), mais la desserte du Nord des pays du Golfe de Guinée et de la bande sahélienne est plus délicate. Cet enclavement explique en partie la fracture Nord / Sud qui caractérise tant les pays du Golfe de Guinée entre un Sud côtier dynamique et tourné vers la mondialisation d'une part, et des régions au Nord rurales et enclavées.

En outre, les infrastructures de distribution apparaissent sous-financées et peu prises en compte par les politiques de développement alors qu'elles sont centrales¹⁰⁵. La construction de marché de gros et de proximité permet de structurer, d'uniformiser et de faciliter la distribution des produits. Ceux-ci permettent de réduire les pertes, de limiter les intermédiaires et donc les coûts, d'accroître l'appariement entre les acheteurs et vendeurs, d'insérer plus facilement les productions de produits agricoles ou transformés dans des filières nationales ou régionales, de contrôler la qualité et l'hygiène des produits et de renforcer la traçabilité.

État des lieux

Les financements consacrés aux infrastructures africaines ont peu augmenté entre 2012 (62 milliards de dollars) et 2016 (83 milliards de dollars) dont 4 % ont été réalisés par le secteur privé, 42 % par les gouvernements africains et la moitié restante par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux¹⁰⁶. Les infrastructures sont pourtant un levier clé de l'intégration régionale par le commerce et les échanges telle qu'envisagée dans le cadre de la ZLECAF. À l'occasion du Sommet sur le financement des économies africaines de juin 2021, les chefs d'État et de gouvernement présents ont proposé dans leur déclaration commune d'augmenter la quantité d'investissements dans les infrastructures à destination des États africains au travers de l'agence de développement de l'Union africaine

¹⁰⁵ Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, *Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés*, 2020.

¹⁰⁶ Banque africaine de développement, *Perspectives économiques pour l'Afrique*, 2018.

dédiée aux infrastructures (AUDA-NEPAD) et du Consortium pour les infrastructures en Afrique avec le soutien de la Banque africaine de développement, du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE. Cette dernière note que « *Les fournisseurs de coopération pour le développement peuvent épauler l'Afrique dans son processus d'industrialisation et de transformation de la production en concourant à remédier au déficit d'infrastructures que connaît le continent et en soutenant les programmes d'action régionaux.* »

Le Sénégal ou la Côte d'Ivoire sont des bons exemples des infrastructures nécessaires à développer. Il s'agit de permettre la production, d'une part, par une électrification de masse et un accès général à l'eau, mais aussi de transporter les marchandises : pour cela, il est important d'investir dans les axes routiers susceptibles de désenclaver les régions agricoles, de développer des infrastructures de stockage (ports secs) et d'intégration dans le commerce international (ports, aéroports). À titre d'exemple, le Sénégal est parvenu à intégrer une partie de sa production de pommes de terre de l'Est rural dans une logique d'export en priorisant le développement d'infrastructures permettant aujourd'hui une arrivée à J+1 sur le marché de Rungis (France), sans que cette production ne transite pas Dakar (seulement par son aéroport). La logique de filières décrites ci-dessus peut permettre de prioriser les investissements dans certaines infrastructures pour réussir ce type d'intégration. Pour sa part, la Côte d'Ivoire a mis en place un plan national de développement qui permet aux investisseurs étrangers, publics et privés, de proposer des offres par projet/besoin. Ce plan est mis à jour régulièrement : actuellement, c'est le 3^e plan qui est en cours (2021-2025). Sa gestion a été confiée au Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire, entité publique placée sous la tutelle de la Présidence de la République et chargée d'assurer l'interface avec les investisseurs privés.

Idée

En raison du volume de financement et de la temporalité plus longue des projets, il apparaît pertinent de concentrer une majeure partie

de l'APD multilatérale, notamment de l'Union européenne, sur le financement des infrastructures africaines, en collaboration avec les banques régionales de développement, plutôt que de la consacrer à des projets ponctuels et locaux, pertinents pour l'APD bilatérale. Dans cette même optique, il importe d'améliorer la connectivité des États ouest-africains entre eux sur le modèle du projet de la route du Nord en Côte d'Ivoire, financée par l'AFD et qui doit créer un corridor régional à destination du Mali et du Burkina-Faso d'une part et réhabiliter des pistes rurales pour désenclaver le nord du pays.

Ce soutien aux grandes infrastructures est nécessaire au développement agro-industriel des pays ouest-africains et il serait une erreur que de leur refuser ce soutien pour des raisons écologiques. Si ce facteur est essentiel, il doit être remis dans le contexte local. En effet, comme il est noté dans une étude de l'AFD¹⁰⁷ : *« Depuis le tournant des années 2000, les bailleurs traditionnels occidentaux ont en outre profondément réévalué leurs modalités et leurs objectifs d'intervention. Ils ont ainsi délaissé graduellement les financements « gris ou noirs » – autrement dit les infrastructures, en particulier les plus polluantes – pour se focaliser principalement sur la protection des biens publics mondiaux (BPM) tels que le climat ou la biodiversité et les secteurs sociaux (santé, éducation), alors même que les besoins en infrastructures sont de plus en plus patents. Ce contexte particulier a facilité l'émergence de nouveaux bailleurs, en tant que partenaires privilégiés pour la construction d'infrastructures lourdes, notamment dans le cadre de stratégies de connectivité globales, dont la plus connue demeure l'initiative chinoise des « Nouvelles routes de la soie » (Belt and Road Initiative, BRI). »*

Par ailleurs, il est nécessaire de financer les infrastructures de distribution (marché de gros, marché de proximité), mais aussi d'anticiper la mise en place de zones de débarquement de camions reliées aux axes routiers et aux marchés de gros, et de mettre en œuvre des réglementations

imposant le passage obligatoire par ces infrastructures. Cette logique réglementaire est susceptible d'aider à structurer des secteurs hétérogènes. L'expertise française en la matière est particulièrement utile. À titre d'exemple, le Bénin a choisi de confier à SEMMARIS, qui assure la gestion du Marché international de Rungis, une mission d'assistance technique en février 2023 pour accompagner le pays dans sa structuration d'une Agence nationale de gestion des marchés.

Dans le cadre d'une structuration en coopérative intégrée, il semble pertinent de connecter les infrastructures de stockage et de transformation de ces dernières au plus près des marchés de proximité pour faciliter la distribution de leurs produits.

Détail des propositions

- Développer les infrastructures de transport (*ports, autoroutes, routes*) dans une logique de liaisons régionales et d'ouverture internationale, avec les banques régionales de développement.
- Financer les infrastructures de distribution nationale et les chaînes logistiques (*marché de proximité et de gros; chaîne de conservation; ports secs*).
- Concentrer une majeure partie de l'APD multilatérale, notamment de l'Union européenne, sur le financement des infrastructures africaines, plutôt que sur des projets ponctuels et locaux laissés à l'APD bilatérale.
- Concentrer l'effort français sur cinq grands défis pour lesquels l'APD française en éventuelle collaboration avec d'autres bailleurs pourrait proposer des solutions intégrées d'investissements pour le développement, notamment en matière d'aménagement durable du territoire¹⁰⁸.
- Aider les partenaires à bâtir des plans nationaux de développement à l'image de la Côte d'Ivoire, avec un accent sur les infrastructures en mesure de soutenir la production agro-industrielle, afin que les investisseurs s'en saisissent plus facilement.

¹⁰⁷ AFD, *Fragmentation et diversification du financement du développement : les cas de la Chine, de l'Inde et de la Turquie*, octobre 2022.

¹⁰⁸ Hervé Gaymard, *Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme*, avril 2019.

d. Former et transférer les compétences

Recommandation 6

Structurer les compétences de la filière agricole en faisant de l'agronomie une priorité de la politique française de coopération.

L'enjeu du transfert de compétences : systématiser pour accroître la qualité des projets

Enjeux

Le local content ou contenu local renvoie à l'intégration par les entreprises multinationales et les bailleurs dans la construction des projets d'une part d'activité réalisée par des entreprises et des compétences locales. Les pays africains prennent de plus en plus en compte le contenu local à des fins de préférence nationale, notamment dans les grands projets. Les réglementations imposant une part de contenu local visaient à l'origine l'industrie minière mais s'étendent à d'autres secteurs. Les mesures d'intégration du contenu local sont parfois difficiles à mettre en œuvre pour les entreprises mais peuvent servir de référence pour garantir une meilleure appropriation des technologies, un transfert de compétence efficace et à terme une montée en puissance des industries locales.

Il importe d'inclure de façon systématique une dimension de formation et de gestion à long-terme des bénéfices des projets de développement rural. Une partie importante de l'APD française à destination des zones rurales ouest-africaines concerne le développement d'infrastructures dédiées à l'énergie, l'éducation, ou encore l'agriculture. Il ressort des auditions menées dans le cadre de cette étude que les pays rencontraient

souvent une difficulté à tirer tous les bénéfices de ces projets par manque de ressources humaines formées. À titre d'exemple, il est aujourd'hui plus critique pour les pays bénéficiaires de former des professeurs exerçant dans les zones les plus enclavées que de bénéficier d'un soutien des bailleurs pour la construction d'une nouvelle école. Dans le même raisonnement, les projets de développement rural doivent nécessairement inclure une dimension de formation et d'appropriation locale.

Idée

Ce quota de contenu local doit être imposé par les États, dans une proportion acceptable qui ne constitue pas un frein aux investissements, mais doit surtout être inscrit dans les appels à projet des bailleurs de fonds. Ainsi, les clauses de formation et de transferts de compétences ne sont pas toujours inscrites dans les projets des bailleurs de fonds internationaux. Or, ces missions ont un coût important pour les entreprises qui n'ont aucun intérêt à proposer ce service, si celui-ci n'est pas compris dans le cahier des charges. Il est de la responsabilité des bailleurs de fonds internationaux, promoteurs d'une coopération et d'un développement de qualité de mettre en œuvre ces clauses automatiquement pour éviter une recherche du « moins coûtant », dont les effets durables sur la population des pays ne sont pas visibles. La qualité de ces formations est susceptible d'être un avantage comparatif important des sociétés françaises et européennes, en concurrence avec les entreprises asiatiques.

Détail des propositions

- Systématiser des clauses de transfert de compétences dans les appels à projet des bailleurs de fonds du développement.
- Renforcer la part de l'APD dédiée à la coopération technique génératrice de transferts de compétences. Cette recommandation de la Cour des Comptes est particulièrement pertinente dans le cas de l'APD destinée au secteur agricole dont le succès repose sur la montée en puissance des savoir-faire locaux.

Pour une coopération renforcée dans le domaine de l'agronomie, domaine d'excellence de la France

Enjeux

La montée en puissance de la production agricole ouest-africaine nécessite d'investir dans les compétences et le capital humain. La formation aux techniques agricoles et l'acquisition d'un savoir-faire attaché à l'usage d'équipements modernisés est essentielle en complément de la préservation des savoirs anciens. Le bon échelon pour assurer la formation des exploitants est à évaluer au cas par cas. Au demeurant, le modèle coopératif exposé précédemment se prête aisément à la formation et au partage de savoir-faire collectif.

Le besoin de développement des compétences concerne tous les niveaux de technicité et toutes les lignes de métiers : de l'ingénierie en agronomie tournée vers la recherche à la formation des producteurs et des exploitants aux techniques agricoles plus rentables et productives, ainsi qu'à la gestion d'entreprise. L'intervention des coopératives et des chambres d'agriculture doit permettre de recenser finement les besoins et adapter les offres de formation en fonction des cultures locales.

État des lieux

Outre la formation aux techniques de production, l'alphabétisation en zone rurale demeure une priorité pour garantir aux exploitants l'appropriation de l'ensemble des outils complexes qui caractérisent l'écosystème agricole ouest-africain de demain. L'Afrique de l'Ouest compte parmi les taux d'alphabétisation des adultes les plus faibles du continent : 15 % au Niger, 25 % en Guinée, 35 % au Mali, un peu plus de 40 % en Côte d'Ivoire et près de 55 % au Sénégal. L'écart entre hommes et femmes demeure très élevé en Afrique subsaharienne (25 %), et tout particulièrement en Afrique de l'Ouest. Le taux d'alphabétisation ne cesse de progresser à l'échelle du continent et plusieurs pays ouest-africains

ont déployé des efforts considérables¹⁰⁹. Pour autant, il est crucial de les intensifier pour offrir aux populations les plus vulnérables un accès au savoir, à la formation et permettre *in fine* de sortir de la pauvreté. Cette problématique est d'autant plus aiguë dans la zone sahélienne que l'insécurité conduit à un ralentissement des progrès réalisés en la matière, engendrant des fermetures d'écoles et des mouvements de populations. Au Nord du Mali, une grande majorité des enfants n'a plus accès à l'éducation depuis 2012 et au Centre, depuis 2016. En Côte d'Ivoire, la crise qui a duré entre 2002 et 2011 a eu un impact important sur l'éducation des enfants. Ce sont des « générations perdues » qui, une fois arrivées à l'âge adulte, disposent de peu de ressources à valoriser. La formation professionnelle devient alors une nécessité.

La formation aux techniques agricoles et à la recherche en agronomie est un levier clé du développement de capacités africaines à long terme. L'ingénierie agronome n'est pas encore une filière prisée des étudiants africains dont seulement 2 % se spécialisent dans ce domaine¹¹⁰ alors même que le secteur représente plus du tiers du PIB du continent. Des écoles de formation en ingénierie agronome existent en Afrique de l'Ouest (*l'Université Sine Saloum El Hadj Ibrahima NIASS ou « USSEIN » au Sénégal qui est une université agricole francophone créée en 2017 au cœur du bassin de production de l'arachide ; l'École supérieure d'agronomie de l'Institut national polytechnique Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire ; ou encore l'Université du Ghana¹¹¹*). L'université sénégalaise USSEIN est née d'un partenariat entre le ministère sénégalais de l'enseignement supérieur et Agreenium, établissement public français de coopération scientifique qui réunit 11 membres au sein de l'alliance Agreenium : 9 établissements d'enseignement supérieur français dont AgroParisTech ou encore Bordeaux Sciences Agro et 2 organismes de recherche, l'INRAE (*institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement*) et le CIRAD.

¹⁰⁹ Luc Christiaensen, *Le développement, c'est aussi et toujours de savoir lire et écrire*, 2 mars 2016.

¹¹⁰ Simeon Ehui & Irina I. Klytchnikova, *Face au changement climatique, agir plus et mieux pour le système alimentaire de l'Afrique*, 8 janvier 2020.

¹¹¹ Agence Ecofin, *Se former pour devenir ingénieur agronome en Afrique*, 1^{er} juillet 2020.

En outre, le besoin de main d'œuvre qualifiée conduit des entreprises étrangères à former des nationaux des pays dans lesquels ils investissent, mais régulièrement ces formations ne sont pas reconnues aux niveaux national et international. Ainsi, à titre d'illustration, ATOS Afrique forme des programmeurs pour sa filiale à Dakar, mais c'est aussi le cas de plusieurs entreprises françaises à Abidjan. Si ce type de formation professionnelle permet de former des travailleurs, elles ne sont pas reconnues dès lors qu'ils ne sont plus employés dans cette entreprise. Ils ne peuvent pas faire reconnaître leur formation.

Par ailleurs, le volontariat international en entreprise est un outil utile pour les entreprises françaises qui souhaitent recruter des jeunes à l'étranger. Ce dispositif RH de mobilité internationale est promu par l'État et permet aux entreprises françaises de confier une mission à un jeune français ou européen de 18 à 28 ans pendant une durée de 6 à 24 mois. Le contrat de VIE exonère les entreprises françaises de charges sociales en France et l'opérateur Business France se charge de la gestion administrative des dossiers. Actuellement, plus de 10 000 VIE sont en poste. La Côte d'Ivoire est le pays ouest-africain accueillant le plus de VIE en 2019 (164) juste devant le Sénégal (115) mais loin derrière les États-Unis premiers du classement (2 400), la Belgique (2090) et l'Allemagne (1 573)¹¹². L'Afrique de l'Ouest ne représente que 2 % des missions de volontariat mais accueille plus de VIE que toutes les autres sous-régions du continent.

De même, l'Afrique subsaharienne est la première destination des volontaires de solidarité internationale (VSI ; 47 % des volontaires) avec une surreprésentation de l'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Sénégal et Guinée arrivent dans le top 10)¹¹³. Le VSI est un dispositif soutenu par le Ministère des affaires étrangères concernant 2 000 volontaires

¹¹² « Statistiques relatives aux différentes formes de volontariats internationaux », Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 2019.

¹¹³ Ibid.

par an. Les VSI sont âgés de 25 à 35 ans et se voient confier une mission par une association agréée par le Ministère des affaires étrangères. Parmi les secteurs d'activités concernés par le VSI figurent le développement rural et l'aménagement du territoire.

Détail des propositions

- Le modèle de l'**École nationale à vocation régionale (ENVR) agricole**, qui favorise les coopérations scientifiques, la formation et l'expérimentation; détaillé en conclusion du rapport.
- Faire de l'agronomie une priorité de la politique française de coopération universitaire pour l'appui à la création d'établissements et de filières de formation universitaire en Afrique de l'Ouest.
- Mettre en œuvre une reconnaissance nationale et européenne des formations professionnelles délivrées par des entreprises internationales en Afrique de l'Ouest, notamment pour favoriser des actions de formation du secteur agricole.
- Développer les filières de recrutement et les bourses en lien avec Campus France en faveur de l'accueil des étudiants dans les cursus d'agronomie en France. Mettre en place un système de bourses d'excellence dans les filières d'ingénierie en agronomie de façon prioritaire, ainsi que dans les secteurs de l'eau et des infrastructures, en associant les entreprises françaises et partenaires locales pour intégrer un volet d'apprentissage et d'incitation à l'embauche sur le sol africain.
- Soutenir des initiatives de formation au plus près des entreprises sur le modèle de l'*Africa infrastructure fellowship program* (AIFP) créé par la société Meridiam et cofinancé par le Ministère des affaires étrangères. L'AIFP forme des fonctionnaires africains à la gestion des contrats d'infrastructure sous formes de partenariats publics-privés aux meilleurs standards internationaux.
- Soutenir la création de postes de VIE et de VSI dans les domaines de l'agriculture et du développement rural en Afrique de l'Ouest.
- Renforcer le programme Talent en commun de l'AFD et d'Expertise France d'une logique sectorielle, notamment dans le domaine agricole,

pour favoriser la mise à disposition de structures d'accueil, publique et privées, d'experts issus de la diaspora euro-africaine dans le domaine de l'agriculture, de l'agronomie, de l'industrie, du commerce ou de la logistique/distribution.

3 Adapter le financement aux besoins des producteurs agricoles

Pour atteindre les gains de productivité et les évolutions proposées ci-dessus, il convient d'adresser le problème majeur du secteur agricole ouest-africain : son sous-financement et son mal-financement.

En effet, les logiques de financement propres à l'agriculture ne sont pas correctement adressées et les volumes financiers mobilisés sont largement insuffisants, surtout si on compare avec ce dont ont bénéficié les économies des grandes puissances : boom de la productivité né des investissements publics durables aux États-Unis (*New Deal* avec l'*Agricultural Adjustment Act* et la première *Farm Bill*) et en Europe (PAC) ; « révolutions vertes » chinoises et indiennes des années 1970-1980 largement financées par la Banque Mondiale.

Sans investissement public massif et stabilisateur pour les revenus des producteurs ouest-africains, ceux-ci restent enfermés dans un cercle vicieux

ne permettant pas de sortir d'une production vivrière. Même modeste, leur besoin de financement n'est pas adressé par les bailleurs de fonds qui sont incapables de prendre en compte les « petits tickets ». Le risque élevé, inhérent à ce secteur, est mal compris et mal financé par le secteur privé, bien que des solutions variées et créatives apparaissent progressivement.

Un changement majeur est donc à opérer : une évolution des perceptions du secteur privé de la finance tant vis-à-vis du secteur agricole spécifiquement que de l'Afrique de l'Ouest plus généralement.

Le développement agricole nécessite un soutien public continu et des investissements de moyen et long terme en vue de rendements certes modestes mais réels. Le secteur agro-industriel permet d'offrir des revenus durables et garantis dans une logique de cycles. Il porte également l'enjeu d'activités plus rentables, notamment dans le domaine industriel.

3.1. ADAPTER LES FINANCEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS AUX BESOINS DE LA FILIÈRE AGRICOLE

a. Mobiliser le secteur de la finance privée

Recommandation 7

Encourager les acteurs de la finance privée à investir durablement dans la filière agricole en favorisant l'émergence de banques agricoles et de sociétés d'investissement, nationales et locales, par des partenariats public-privé offrant des garanties face à la prise de risque.

Recommandation 8

Intégrer une partie des flux financiers des diasporas dans l'investissement agricole au travers de solutions adaptées de conversion des transferts monétaires.

Financer mieux et plus, en hybridant les solutions

Enjeux

Le secteur agricole est largement sous-financé en Afrique : sur 14 milliards de dollars de prêts commerciaux en 2016, seulement 660 millions sont destinés à l'agriculture soit 4,8% des prêts annuels¹¹⁴. Compte tenu du montant des besoins nécessaires à la transformation de l'agriculture, le secteur apparaît sous-financé, ce qui explique la faible capacité d'investissement des petits producteurs.

Le mal-financement du secteur agricole d'Afrique de l'Ouest vient autant de la difficulté à soutenir l'investissement de long-terme (regroupement de parcelles de terre, mécanisation), en raison du profil jugé risqué des producteurs, que du manque d'expertise dans le financement des campagnes de court-terme (intrants, production).

Ce manque d'expertise financière dans le secteur agricole au sein des banques d'Afrique de l'Ouest est un frein important au développement agricole. En France, l'apparition à la fin du XIX^e siècle des banques privées et mutualistes agricoles, comme le Crédit mutuel ou le Crédit agricole, et d'une expertise dans la gestion des spécificités du monde agricole a été un facteur clé du fort développement agricole.

Ainsi, le financement de l'agriculture nécessite des modes de financement adaptés aux difficultés et aux risques du secteur, car les banques commerciales répercutent leur prise de risque en renchérissant leur coût d'intervention, notamment *via* des taux d'intérêt élevés¹¹⁵.

Les petits producteurs ne sont pas les seuls acteurs en mal de financement : les entreprises de transformation et de distribution des produits agricoles existent mais peinent à se développer. Pour ces acteurs du secteur, le sujet est d'en augmenter le nombre par de la création d'entreprise ou l'accélération de la croissance d'entreprises modestes. Pour ces structures, le goulot d'étranglement est toujours constitué par une faiblesse en fonds propres : leurs actifs sont souvent familiaux ou issus d'une épargne modeste. Ils ont besoin de capitaux pour financer leur fonds de roulement et réaliser des investissements significatifs. Les entreprises de la région sont structurellement sous-capitalisées, donc les banques ne trouvent pas d'acheteurs et ne veulent pas soutenir leur développement. Ainsi, le financement en fonds propres permet de bancariser ces sociétés et de financer leur croissance. Le ticket d'investissement dans ce secteur

¹¹⁴ Banque africaine de développement, *Nourrir l'Afrique : Stratégie pour la transformation de l'agriculture africaine, 2016-2025, 2016.*

¹¹⁵ FERDI, *L'entrepreneuriat agricole privé en Afrique et son financement, Conférence du 3 février 2023.*

est compris entre 200 000 € et 1 M€. C'est un espace dans lequel il n'y a quasiment aucun bailleur ou investisseur. Il est aussi nécessaire de mobiliser des capitaux pour le cycle de pré-investissement, ce qui correspond à des tickets de 50 000 à 100 000 €.

État des lieux

Les banques dédiées au financement de l'agriculture connaissent ainsi un regain d'intérêt de la part des États africains, mais la dynamique est encore trop timide. La plupart de ces banques ont été créées au sortir de la colonisation. Jugées inefficaces dans les années 1980, plusieurs d'entre elles ont été abandonnées par les États¹¹⁶. Assurer la rentabilité des banques agricoles n'est pas aisé alors même qu'elles financent des activités risquées auprès de petits producteurs peu solvables. En Afrique de l'Ouest demeurent la Banque agricole sénégalaise, la Banque nationale de développement agricole (BNDA) du Mali, soutenue par l'Agence française de développement (AFD), et la Banque agricole du Niger (Bagri). Le Burkina-Faso a également créé en 2019 la Banque agricole du Faso (BADF) dotée d'un capital de 22 millions d'euros à sa création. En Afrique, le Crédit agricole du Maroc, détenu à 75 % par l'État marocain, atteint une dimension incomparable alors que ce dernier est parvenu à distribuer 8 milliards d'euros de crédits en 2019. Seule la banque agricole sénégalaise maintient un fort soutien financier du secteur, lorsque les autres financent plutôt d'autres secteurs moins risqués, s'éloignant de leur mission première.

En outre, le soutien des bailleurs internationaux aux acteurs de la finance privée est très faible et ne favorise pas la structuration du secteur dans le cadre de politiques de développement. Ainsi, l'OCDE note que « *les financements mixtes ne sont pas à la hauteur des attentes. D'après les statistiques du CAD*¹¹⁷ *de l'OCDE sur le développement international, sur*

¹¹⁶ Jeune Afrique, *Le renouveau attendu des banques agricoles en Afrique*, 23 septembre 2020.

¹¹⁷ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est un forum international unique dont les 32 membres comptent parmi les principaux fournisseurs d'aide dans le monde.

les 185,9 milliards USD que représentaient les apports d'APD des membres du CAD en 2021, seulement 4,5 milliards USD étaient affectés à des instruments du secteur privé axés sur le développement. Trouver une solution permanente pour mesurer l'effort des donateurs en lien avec les instruments du secteur privé est un défi de taille pour les membres du CAD. Parallèlement, les financements privés ne permettent pas d'obtenir les résultats souhaités à l'échelle envisagée».

Ainsi, la logique du de-risking par les pouvoirs publics et les bailleurs est une voie importante pour stimuler le financement par le secteur privé. Depuis 2019, la Banque africaine de développement finance des solutions de de-risking et d'assurance climatique dans 4 pays pilotes : la Tanzanie, le Ghana, l'Ouganda et le Zimbabwe. Le de-risking est en effet le mécanisme le plus simple et le plus répandu pour promouvoir les financements dans ce secteur. Les schémas de de-risking sont jugés efficaces par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des nations unies (FAO)¹¹⁸.

Autre illustration exemplaire, le président Alassane Ouattara de Côte d'Ivoire a fortement impliqué le secteur public dans le développement de l'électrification et de l'accès à l'eau, avec des résultats importants garantis par des financements privés. Aujourd'hui, on estime qu'en Côte d'Ivoire, l'accès à l'eau potable est de 85 % et que l'électrification du pays a été réalisée à 80 %. Cet effort a démarré dans les villes, mais se poursuit aussi dans les régions rurales du Nord. Cette campagne de développement a pu fonctionner par une implication forte des deux sociétés nationales, la SODECI (eau) et la CI-ENERGIES (électricité). Si celles-ci sont publiques, leurs projets ont été aussi soutenus et financés par des acteurs privés, notamment le fond d'investissement ERANOVE, qui est entré au capital de ces entreprises. Étant donné qu'il s'agit d'entreprises publiques dans un secteur avec peu de concurrence, la rentabilité

¹¹⁸ FAO, *A technical review of select de-risking schemes to promote rural and agricultural finance in sub-saharan Africa*, 2021.

est stable et garantie pour le fond d'investissement et celui-ci est en mesure de financer ces grandes campagnes.

Par ailleurs, en matière d'innovation financière, plusieurs idées sont intéressantes. La solution de la microfinance est utilisée depuis longtemps pour les très petites entreprises en zone rurale. Des innovations pour faciliter l'accès au microcrédit existent et ont progressé ces dernières années : dans l'UEMOA, le taux d'utilisation des services de microfinance dans la population adulte est passé de 19% en 2017 à 21% en 2018. En 2019, plus de 15 millions de résidents au sein de l'UEMOA en ont bénéficié. Au Nigéria, également, le micro-crédit a connu une forte progression sous l'impulsion du gouvernement dans le cadre du Government Enterprise and Empowerment Program (GEEP)¹¹⁹. Malgré cela, un fort écart est constaté dans l'accès au microcrédit entre souscripteurs masculins et féminins : fin 2019, seulement 28% des microcrédits étaient octroyés à des femmes dans l'UEMOA.

Si ces institutions de micro-finance se développent, elles font face à deux enjeux qui limitent structurellement leur efficacité :

- soit les institutions de microfinance parviennent à financer efficacement les petits producteurs avec une clientèle solvable et demandeuse de crédit. Dans ce cadre, elles sont rapidement limitées par une réglementation qui impose des plafonds assez bas de ressources financières disponibles et l'immobilisation d'un grand volume de trésorerie. Elles doivent donc trouver des moyens de refinancement à des taux concessionnels ;
- soit elles ne parviennent pas à financer efficacement les petits producteurs et modifient progressivement leur activité vers des secteurs moins risqués, afin de couvrir leurs pertes et leurs risques. La fonction sociale de la microfinance ne fonctionne plus et les projets agricoles sont de moins en moins financés.

¹¹⁹ Ecofin, *Le microcrédit, une efficacité contestée en Afrique de l'Ouest*, mars 2020.

Enfin, le financement des filières agricoles au moyen du recours au crédit warranté¹²⁰ (warrantage) permet à un collectif de producteurs d'obtenir un prêt en garantie de leur production susceptible d'augmenter leur valeur. Les producteurs peuvent ainsi éviter de vendre lorsque les prix sont au plus bas, à la fin de la période de récolte, et accéder à un prêt pour faire face aux besoins en liquidités. Ce système a été développé en Afrique de l'Ouest : au Burkina-Faso, le warrantage a démarré timidement au début des années 2000 pour concerner, en 2020, près de 5 700 tonnes réparties dans 300 magasins¹²¹, avec un encours de crédit annuel de 311 millions de francs CFA (environ 470 000 euros). Cette innovation fonctionne mais son développement est freiné par un manque crucial d'investissement pour construire ces entrepôts de stockage de la production mise en garantie.

Idées

La priorité des financements doit être consacrée à la prise en charge du risque des petits producteurs, afin de les aider à investir durablement. Ainsi, à l'image du programme sénégalais PAVIE (*Projet d'appui et de valorisation des initiatives entrepreneuriales*), **la mise en œuvre de lignes de crédits publics au sein d'établissements financiers privés a montré son efficacité. C'est une solution éprouvée.** En effet, en dédiant une ligne de crédit à un taux concessionnel fort (100 M€ à 5% dans le cadre de PAVIE), des banques privées sénégalaises ont pu financer des exploitations agricoles, avec l'aide technique des membres du programme qui co-étudiaient les demandes de prêt et les business-models. Ce programme a eu une vertu considérable : aider ces banques à développer une clientèle et accroître leur confiance dans celle-ci, au point de proposer après quelques années des prêts à faible taux sans l'aide de l'État. Cette

¹²⁰ Elia Sanchez Garrido, Isabel Suarez Sanchez, OXFAM, *Warrantage paysan au Burkina Faso*, octobre 2015.

¹²¹ Tristan Le Cotty et al., CIRAD, *Le warrantage, un dispositif pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, mai 2023.

logique de co-apprentissage et de prise de risque initiale par l'État est vertueuse pour surmonter la réticence au risque des banques, comme leur méconnaissance du secteur agricole.

De même, deuxième solution éprouvée, le microcrédit doit être encouragé car il peine à passer à l'échelle. Il apparaît important de modifier les réglementations nationales et régionales, notamment au sein des banques de développement, pour permettre un refinancement à des taux concessionnels plus réguliers et avec des volumes plus importants. Le (re)financement des IMF efficaces par des fonds privés doit aussi être encouragé, pour arrimer progressivement le secteur de la finance privée aux besoins du secteur agricole ouest-africains.

Dans cette même logique, la mise en place de fonds de stabilité (nationaux, APD ou privés) incluant les investisseurs au comité d'administration avec un œil expert sur les projets, est susceptible de permettre le refinancement des établissements de micro-finance mais aussi le financement *via* des banques privées du secteur agricole, afin d'accompagner ces dernières dans une montée en compétence et une fidélisation des clientèles.

Par ailleurs, faisant écho aux préconisations de la deuxième partie du rapport, la structuration en coopérative et en filière facilite le financement par le secteur privé. Dans le premier cas, la masse critique rend les financements plus simples et la pression par le groupe, au sein des producteurs de la coopérative, améliore sensiblement le taux de remboursement. En outre, la portée du réseau relationnel et la réputation qui en découle est un facteur important des financements des TPE/PME, ce qui est naturellement renforcé dans une logique de coopérative¹²². Dans le second cas, la solidarité entre les membres de la filière, renforcée et délimitée contractuellement par des accords de filière, est susceptible de niveler le risque et de diminuer les taux. La présence d'un acteur français ou européen dans la filière permet d'ouvrir la porte à des financements plus accessibles et susceptibles d'être partagés au sein de la filière : par

exemple, paiements des intrants des producteurs par un distributeur final soucieux des rendements.

S'agissant du financement des PME du secteur, la solution présentant le potentiel le plus important est le financement en fonds propres. Pour répondre à ce besoin, la création de sociétés d'investissement, privées, dédiées et en partenariat (*local-international*) est une voie efficace. Bénéficiant d'un capital de départ et d'une expertise financière, ces sociétés sont en mesure de lever des fonds pour répondre à la croissance de leurs entreprises clientes, en assumant le risque avec celles-ci, et sans imposer de charges financières mensuelles (*à la différence d'une banque*). Ces sociétés se remboursent par une prise de participation rémunératrice susceptible d'être revendue ultérieurement. C'est un modèle vertueux et trop faiblement développé. Ce modèle fonctionne grâce au montant des sommes levées/investies, mais aussi par l'accompagnement stratégique et la participation aux décisions de ces entreprises qui garantit que l'investissement est correctement mené. **La prise de participation est un outil trop peu utilisé dans ce secteur**, notamment par les bailleurs de fonds internationaux, et il conviendrait de faciliter ce type de financement par des leviers d'actions publiques (*garantie, défiscalisation en début de structuration*).

À noter qu'en matière de financement de l'innovation, l'outil de soutien aux entreprises pour établir des démonstrateurs à l'étranger est le FASEP, destiné à toutes les entreprises mais ciblant plus particulièrement les PME. Il permet de financer des études de faisabilité ou la démonstration de technologies vertes et innovantes. Tous les pays ouest-africains sont des destinations éligibles au FASEP, dont certains sous conditions (*co-financement avec un bailleur multilatéral, sectoriel*).

¹²² Hodehoué Rubain Avalla, Patrice Aimé Agossou, *Profil du propriétaire-dirigeant et capacité d'accès au financement auprès des institutions de microfinance des très petites entreprises des collectivités locales ordinaires au Bénin, 2023.*

Deux types de FASEP sont à distinguer¹²³ :

- Le FASEP Études finance une étude de faisabilité. En se positionnant au plus proche de la réalisation du projet (rédaction des documents d'appels d'offres), il a pour objectif de faire émerger un projet à forte valeur ajoutée française.
- Le FASEP Innovation Verte permet de financer tout ou partie d'un démonstrateur de technologies « vertes ». L'objectif est de démontrer au pays bénéficiaire l'efficacité de certaines technologies françaises pour répondre à leurs besoins prioritaires de développement durable. Il permet à l'entreprise d'acquérir une première référence à l'export dans le pays visé, dans l'objectif de répliquer le projet et/ou de le déployer à grande échelle.

Enfin, les transferts réalisés par les diasporas africaines à destination des pays d'origine sont susceptibles d'être une source de financement de taille qu'il conviendrait d'aider à flécher vers le secteur agricole. À ce jour, 95 milliards de dollars de transferts (*remittances*) sont réalisés à destination du continent africain par les diasporas (*160 millions de personnes environ*) dont 49 milliards vers l'Afrique subsaharienne. Ces transferts représentent entre 2 et 3 % du PIB africain, soutiennent environ 200 millions de personnes et correspondent à un montant 3 fois supérieur à l'APD à destination du continent et supérieur aux investissements étrangers (88 milliards de dollars). Ces fonds sont souvent destinés à des besoins de court terme mais pourraient être alloués vers de l'investissement à petite échelle. En effet, à peine 20 % des remittances sont utilisés dans des logiques d'investissement, le reste servant avant tout à la consommation des familles. Des solutions de crowdfunding ou d'investissement, *via* des plateformes en ligne ou des solutions d'épargne, pourraient aider à ce fléchage. Les profits permis par ces investissements seraient alors reversés aux investisseurs initiaux (ou aux familles). Des effets de leviers *via* des fonds publics pourraient aussi être imaginés pour en renforcer l'attractivité auprès des membres des diasporas.

¹²³ Direction générale du Trésor, *Le FASEP* | Direction générale du Trésor (economie.gouv.fr).

Détail des propositions

- Favoriser l'émergence de banques agricoles, nationales et locales, capables de proposer des prêts et des solutions assurantielles par le partage de bonnes pratiques bancaires et la mise en œuvre de partenariats financiers avec des banques agricoles françaises et européennes. L'implication de ces dernières pourrait être favorisée par des mesures publiques incitatives (défiscalisation en phase de structuration).
- Mener des actions de coopération pour aider à la mise en œuvre d'une réglementation qui impose un pourcentage de l'activité bancaire locale pour le secteur agricole.
- Mettre à disposition de banques privées ouest-africaines, à vocation agricole, des lignes de garantie de la part des bailleurs de fonds publics afin de financer les petits producteurs à des taux concessionnels pour constituer une clientèle de référence capable, à termes, de prospérer seule.
- Soutenir le développement de sociétés privées d'investissement en fonds propres capables de financer des cycles de pré-investissement et d'investissement des exploitants agro-industriels et des transformateurs agro-alimentaires, en favorisant la capitalisation initiale par un soutien public ou en informant les sociétés d'investissements européennes des besoins du secteur ouest-africain.
- Favoriser les prises de participation publiques et privées dans des PME ouest-africaines du secteur agricole par des leviers d'actions publiques (*garantie, défiscalisation en début de structuration*).
- Articuler les financements publics et privés pour accompagner les investissements et réduire le risque des banques commerciales au moyen d'instruments de de-risking portés par un ou des fonds dédiés au financement des entreprises agricoles et d'élevage pour soutenir en particulier les PME. Cette activité pourrait être valorisée dans le bilan RSE des fonds privés qui se lancent.
- Adapter les règles prudentielles de la zone UEMOA permettant d'augmenter le ratio de passifs des banques de la zone liées à des prêts au secteur agricole, notamment pour les établissements de micro-finance.

- Investir dans le warrantage, *via* l'APD, notamment en finançant les besoin en entrepôts et infrastructures de stockage.
- Inciter les fonds d'investissement privés à entrer au capital des grandes sociétés publiques d'infrastructure en Afrique de l'Ouest pour soutenir le développement économique, en aidant les partenaires ouest-africains à modifier leur réglementation et en informant ces sociétés des besoins de développement et de leur rentabilité assurée.
- Porter l'effort de financement des FASEP en Afrique de l'Ouest en priorité sur le développement des filières agricoles.
- Rendre opérationnelle l'Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique lancée en 2021 qui doit devenir un instrument coordonné de financement par les bailleurs du secteur privé africain et éviter l'atomisation des initiatives.

L'Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique

L'Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique a été créée à l'occasion du Sommet sur le financement des économies africaines de juin 2021 qui a mis l'accent sur le rôle moteur du secteur privé africain dans le développement du continent. L'Alliance se donne pour ambition d'augmenter le financement aux TPE/PME et start-ups africaines grâce à un panel d'outils : garanties pour les investissements en fonds propres, ou encore financements par les bailleurs européens et internationaux. La Société financière internationale (SFI), organisation de la Banque mondiale dédiée au financement du secteur privé, est chargée d'assurer le secrétariat de l'Alliance. Le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023 a acté une contribution accrue de certains de ses membres à l'Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique : la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la SFI et la France. Dans une feuille de route pour mettre à

l'agenda international les propositions du Sommet de juin 2023, les participants se sont engagés à intégrer de nouveaux membres institutionnels et issus du secteur privé dans l'Alliance et redoubler d'efforts pour fournir des financements adéquats aux TPE/PME du continent africain. La SFI présentera des propositions en la matière en amont du Sommet du G20 qui se tiendra au Brésil en juillet 2024.

La question des assurances agricoles

Enjeux

Au-delà du financement, la couverture du risque agricole est déterminante pour accompagner les agriculteurs, surtout dans le contexte du changement climatique créant des aléas croissants sur les récoltes. L'assurance agricole a pour objet d'assurer la récolte ou le bétail contre des risques courants. Or, les assurances font encore l'objet d'une adhésion limitée et suscite la méfiance des agriculteurs, notamment en raison d'une difficulté à en percevoir les bénéfices directs. Le coût de l'assurance est aussi souvent élevé et n'est pas supporté par un agriculteur. **Un enjeu fort est donc 'l'illettrisme' en la matière des populations concernées qui comprennent mal l'intérêt de contracter ces assurances, si elles ne voient pas le besoin immédiat.**

Dans le contexte ouest-africain, l'assurance indicielle peut être plus agile que l'assurance traditionnelle qui nécessite le constat d'un sinistre par un expert (*processus long et complexe dans un environnement institutionnel et infrastructurel fragile*). Comme son nom l'indique, l'assurance indicielle repose sur le suivi d'une variable, un indice, comme par exemple la pluviométrie et la température pour estimer la perte de rendement induite d'une récolte ou d'un cheptel. Un projet de ce type a été conduit au Burkina-Faso par Planet Guarantee devenue Inclusive Guarantee,

courtier et conseil en assurance en 2011. Cette société qui s'est créée en 2007 a vu sa clientèle fortement augmenter et couvre désormais le Mali, le Niger, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Le lancement d'une offre d'assurance destinée aux producteurs céréaliers en cas de déficit pluviométrique associée ou nom à un microcrédit fait l'objet d'une adhésion encore modeste¹²⁴ qu'il convient de passer à l'échelle.

Les modèles assurantiels sont vertueux et permettent de lisser les risques pour les acteurs d'un secteur, ce qui est vertueux sur le plan collectif et individuel, mais ce qui est difficile à percevoir chez des petits producteurs qui sont dans une logique de subsistance. Le risque élevé du secteur et ses aléas impliquent que les compensations permises par une assurance sont un retour essentiel pour limiter les pertes.

Idées

Pour dépasser cette limite, des actions de sensibilisation et de formation par des acteurs publics seraient utiles. Celles-ci pourraient s'accompagner d'une évolution des législations locales avec une combinaison d'obligations (*micro-assurance obligatoire pour les petits producteurs ou assurance obligatoire dans le cadre d'une coopérative*) et de subventions publiques de ces assurances contractées auprès de banques et assurances spécialisés dans le monde agricole. Le coût et le risque seraient ainsi partagés entre les pouvoirs publics, les assurances et les producteurs.

En outre, des solutions technologiques sont aussi en mesure d'aider à répondre en partie à l'enjeu : les banques et assurances en ligne, *via* un suivi par téléphone des producteurs, sont susceptibles de fournir ce type de souscription et de l'expliquer directement aux clients. La réticence initiale et la nécessité de se déplacer en agence seraient ainsi surmontées, et les services fournis seraient plus rapides et transparents avec une

¹²⁴ Grain de sel, *Agriculteurs et accès au financement, quel rôle pour l'État*, 2016.

solution à distance : déposer son sinistre, suivre la prise en charge et avoir un retour rapide ; permettre à l'agriculteur de suivre les mêmes indicateurs que la société d'assurance dans le cadre d'une assurance indicelle.

Détail des propositions

- S'associer à des actions de sensibilisation et de formation par des acteurs publics ouest-africains des producteurs et coopératives agricoles, *via* les acteurs de l'assistance technique ou *via* les centres de recherche (ENVR proposée dans le rapport ; CIRAD...).
- Favoriser une évolution des législations locales avec une combinaison d'obligations (*micro-assurance obligatoire pour les petits producteurs ou assurance obligatoire dans le cadre d'une coopérative*) et de subventions publiques.
- Démocratiser des solutions d'assurance agricole peu coûteuses à l'aide de fonds détenus par des bailleurs de fonds publics, prêts à en assumer le risque.
- Favoriser le déploiement de solutions d'assurance en ligne, décentralisées et fournissant aux producteurs des services directs, dédiés et transparents.

b. Mettre l'APD au service du développement productif agro-industriel

Recommandation 9

Concentrer prioritairement l'aide publique au développement (APD ; bailleurs de fonds publics) sur la production agricole, à hauteur minimale de 0,1 % du RNB français en 2025 et de 0,2 % en 2030 pour les pays de la zone afin d'avoir un impact non dilué.

L'aide publique au développement : une politique publique en croissance mais dispersée

Constat général et état des lieux

La politique d'aide publique au développement française est organisée dans le cadre d'une stratégie fixée par la loi de programmation du 4 août 2021 « relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ». Elle traduit dans la loi les orientations du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018. Sous l'égide du Premier ministre, le CICID a pour mission d'acter les orientations en matière d'APD fixées par l'exécutif en déterminant des zones et des thématiques prioritaires. La spécificité du CICID 2018 est d'avoir porté une attention particulière à l'Afrique. Le Sahel occupe une place importante dans cette feuille de route qui vise la mise en œuvre de la plateforme de coopération internationale Alliance pour le Sahel (qui réunit la France, l'Allemagne, l'UE, la Banque mondiale, la BAD et le PNUD).

La priorité donnée à l'Afrique est entérinée. Ce redressement intervient après un recul de 15 ans de la part de l'Afrique dans l'APD française pointée par le rapport du député Hervé Berville en 2018¹²⁵. Tout en étant le premier continent bénéficiaire de l'APD française, la part de l'Afrique subsaharienne est passée de 45 % en 2010 à 29 % en 2016, date à laquelle seulement 6 pays pauvres prioritaires (PPP) figuraient parmi les 20 premiers bénéficiaires. Les pays sahéliens représentaient 5,6 % de l'aide. À ce titre, Remy Rioux, DG de l'AFD, et plusieurs chercheurs¹²⁶ notent que « *la politique mondiale d'APD a fait l'objet d'une importante activité d'évaluation, notamment au niveau micro-économique des projets, qui relèvent en moyenne un taux de succès très favorable de l'ordre de 70 % à 85 %.* [...] »

¹²⁵ Hervé Berville, *Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*, août 2018.

¹²⁶ Thomas Melonio, Jean-David Naudet, Remy Rioux, *L'aide publique au développement à l'âge des conséquences*, 2022.

Ces études mettent cependant en lumière la possibilité d'effets indésirables de l'aide, dans certains contextes, notamment sur les institutions des pays bénéficiaires et pointent fréquemment les effets négatifs liés aux objectifs non développementaux de l'aide, le manque d'appropriation, ainsi que les problèmes de coordination dus notamment au fractionnement. [...] L'efficacité de l'aide serait moindre dans les contextes où l'aide est importante, les institutions faibles et où il y aurait un désalignement entre donneurs et receveurs, c'est-à-dire fréquemment dans les contextes de pays pauvres et fragiles. [...] L'aide serait plus efficace là où elle est moins nécessaire [...] [il y a un] phénomène de dilution de l'APD, notamment vers les grands émergents et plus généralement vers les pays à revenus intermédiaires. On voit que l'APD allouée aux pays à revenus intermédiaires représente autant que l'APD aux pays à faibles revenus [...] l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, où les institutions sont faibles et l'aide importante, est particulièrement questionnée [...] En 2030, plus de 80 % des pauvres vivront dans des États fragiles [...] Il y a sans doute peu à espérer à l'avenir d'une poursuite à l'identique de l'aide.»

Ainsi, si l'APD française a fait l'objet d'une réorientation stratégique récente, elle demeure une politique publique dispersée répondant à de très nombreux objectifs et injonctions. L'APD est également pilotée avec un nombre d'indicateurs jugé trop élevé par la Cour des comptes. Ce suivi est assorti de 47 indicateurs non hiérarchisés qui appellent un important travail administratif et ne facilitent pas un pilotage par les résultats, souhaité dans le cadre de la loi de programmation de 2021. Une simplification est souhaitée par l'ensemble des acteurs institutionnels : AFD, Direction générale du Trésor et Cour des Comptes¹²⁷. Cette problématique reflète concrètement le nombre excessif d'objectifs assignés à cette politique. Le dernier rapport de l'OCDE¹²⁸ sur l'APD globale est sans appel sur les enjeux de fragmentation : « *Remédier à la fragmentation et*

¹²⁷ « Comparaisons des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement », Observations définitives, Cour des Comptes, 2023.

¹²⁸ OCDE, *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*, Synthèse, 2023.

à la multiplication des projets de faible valeur et au recul du soutien aux systèmes nationaux contribuerait à simplifier la coopération pour le développement et à améliorer la coordination [...] les programmes et projets bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement sont de plus en plus fragmentés et présentent une faible valeur ajoutée, ce qui génère des coûts importants pour les pays bénéficiaires et les autres partenaires. En 1960, les membres du CAD fournissaient chacun de l'aide à 15 pays et territoires en moyenne. En 2021, ce chiffre s'élevait à 97. Réduire la fragmentation de l'aide suppose d'opérer des choix difficiles.»

L'APD française souffre aussi d'un déficit de priorisation et d'un enjeu de dilution, au sein de l'ensemble des objectifs du développement durable (ODD). L'OCDE note ce problème : «*L'APD bilatérale est désormais davantage dirigée vers des pays à revenu intermédiaire. Les examens par les pairs constatent que les dotations d'APD à l'appui d'objectifs thématiques (par exemple, l'atténuation du changement climatique ou les infrastructures) sont en partie à l'origine de cette réorientation, et un rapport récent de l'OCDE (2022) observe une tendance similaire pour les apports multilatéraux. La lutte contre les inégalités n'est à ce jour pas une priorité des dotations d'APD, qui ne sont pas non plus particulièrement ni systématiquement orientées vers la lutte contre la pauvreté extrême ou multidimensionnelle. [...] L'utilisation de l'APD à l'appui des biens publics mondiaux ne va toutefois pas sans difficultés et suscite des controverses.*» Ce constat partagé fait pleinement écho à l'analyse proposée par Remy Rioux et plusieurs chercheurs de l'AFD¹²⁹ : «*son caractère de politique publique mondiale spécifique se trouve d'une certaine façon dissout à l'intérieur de questions internationales plus vastes comme celles du climat, des transitions, des inégalités, de la lutte contre les pandémies ou de la protection de la biodiversité.*»

¹²⁹ Thomas Melonio, Jean-David Naudet, Remy Rioux, *L'aide publique au développement à l'âge des conséquences*, 2022.

Ainsi, si l'APD française est en accroissement, cette évolution positive masque des réalités comptables et une variété de politiques de coopération budgétaire, notamment climatique, qui faussent la lecture de la dépense réelle en vue du seul développement économique. En d'autres termes, l'intégration des coûts de gestion des réfugiés ou de la participation française aux grandes politiques climatiques tendent à masquer le faible pourcentage de l'APD attribué au développement agro-industriel des PMA.

Si l'on comprend que les ODD doivent demeurer une matrice de référence, on peut légitimement s'interroger sur l'absence de priorisation en soutien à la production agricole et économique des partenaires. L'APD française pourrait ainsi être mieux assumée comme levier de coopération en Afrique de l'Ouest face à la montée en puissance d'acteurs géopolitiques tels que la Russie et la Chine, dont les agendas sont orthogonaux à la vision française des relations internationales. Le fait que la France et ses partenaires occidentaux soient les seuls à faire preuve de transparence sur l'APD interroge, à l'heure où les agendas de ses concurrents s'opacifient. Ainsi, dès 2010¹³⁰, un chercheur écrivait qu'«*au cours des dix dernières années, l'aide au développement financée par les pays émergents est en forte augmentation. La Chine est ainsi devenue en quelques années le principal financeur des infrastructures en Afrique subsaharienne. Les pays pétroliers du monde arabe ont des politiques d'aide très actives, sans que ces dernières soient comptabilisées dans l'APD. [Raj, un chercheur,] estime à 50 milliards de dollars la contribution annuelle de la solidarité privée (ONG, fondations...) aux actions de développement.*» Désormais, l'OCDE estime que la Chine fournirait 4,4 milliards de dollars d'APD et 6,4 milliards selon une estimation du Ministère des affaires étrangères¹³¹, ce qui la placerait au 7^e rang des plus grands bailleurs mondiaux.

¹³⁰ Vincent Ribier, *L'APD entre promesses non tenues et nouveaux partenariats*, 2010.

¹³¹ OCDE, *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*, 2023.

Ainsi, plusieurs pays européens ont revu leur positionnement stratégique pour l'adapter aux défis des prochaines décennies. Le Royaume-Uni a, par exemple, réorienté ses priorités en assumant de faire de l'APD un levier d'influence diplomatique commerciale et un soutien très ciblé sur les pays les moins avancés. Les virages sont possibles.

À noter que cette fragmentation est aussi favorisée par une tendance au décaissement trop rapide, observée chez les bailleurs de fonds qui les amènent chaque année à déployer de l'argent sur des projets peu pertinents. Pour des raisons comptables ou de redevabilité, la pression sur le décaissement à tout prix des fonds attribués par des bailleurs a un effet pervers. Les projets pertinents ne peuvent pas toujours être lancés quand les agences techniques le souhaitent ou demandent un temps de conception assez long. Pour éviter ce phénomène, tout en maintenant un soutien budgétaire constant, il pourrait être envisagé la création d'un fond absorbant les budgets non consommés pour éviter d'accélérer un éparpillement au profit de projets structurants et sectoriels.

Sur la base de ce constat général et des critiques adressées par les partenaires ouest-africains à l'égard de l'APD, un changement d'approche assez radical semble nécessaire, d'autant que les 60 dernières années de politique d'aide au développement invitent à une position d'humilité, tant ces politiques ont des difficultés à répondre aux attentes des pays les plus pauvres. Au regard de la « goutte d'eau » que constitue l'APD bilatérale franco-africaine par rapport aux autres flux financiers destinés à l'Afrique de l'Ouest et aux budgets nationaux, il semblerait utile de la concentrer fortement, géographiquement et sectoriellement, pour avoir un impact significatif. La France et les Européens sont susceptibles, par le biais de la coopération, de fournir une aide à leurs partenaires africains qui restent les maîtres de leur destin et les responsables de leur croissance économique.

Recentrer l'APD sur la production agro-industrielle : une APD concentrée et sectorielle

Enjeux

L'APD s'est progressivement détournée de la production agricole. Il s'agit d'une tendance lourde à infléchir. Dans un article de 2010¹³², une analyse clinique est réalisée de cette tendance qui n'a toujours pas été inversée en 2023 comme nous le verrons ci-dessous. Ainsi, « *Les préventions méthodologiques ne sauraient occulter la tendance lourde d'un fort désengagement de l'APD vis-à-vis du secteur agricole [...] La part de l'agriculture dans l'APD a fortement chuté [...] elle est passée de 17% en 1980 à 3,8% en 2006. Les financements multilatéraux à l'agriculture ont été beaucoup plus fortement réduits que les financements bilatéraux. Ils sont passés de 3,4 Mds de dollars en 1980 à 0,5 milliards de dollars dans le milieu des années 2000 [...] les projets d'appui à une zone géographique ou à une filière spécifique ont été partiellement remplacés par un appui institutionnel aux politiques agricoles [...].* »

Dès 2010, Vincent Ribier, chercheur au CIRAD, expliquait bien **ces raisons structurelles** : « *Ce désengagement de l'APD vis-à-vis du secteur agricole obéit à une tendance lourde, à savoir le changement des objectifs prioritaires de l'aide : ceux-ci sont passés d'un soutien à la croissance des « pays frères » dans le cadre de la guerre froide à la promotion des meilleures conditions de vie des populations, incarnées dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) [...] De nombreux bailleurs, et tout particulièrement les bailleurs multilatéraux, ont ainsi donné la priorité aux dépenses sociales dans les domaines de la santé et de l'éducation ; les programmes d'allègement de la dette ont également détourné les ressources disponibles des secteurs productifs tels que l'agriculture. À cette tendance lourde se sont ajoutées les difficultés inhérentes au secteur agricole : [...] l'agriculture est un secteur complexe dans lequel le taux d'échec des projets est élevé.*

¹³² Vincent Ribier, *L'APD entre promesses non tenues et nouveaux partenariats*, 2010.

Ces divers éléments ont incité les responsables d'agences de développement à se détourner du secteur agricole, et à en privilégier d'autres dans lesquels le taux de réussite est supérieur, les coûts de transaction de mise en œuvre et de suivi des projets plus restreints, et les conditions de décaissement plus faciles. [...] Cette tendance [...] s'est trouvée confortée par la faible demande de soutien à l'agriculture formulée par les pays récipiendaires. Nombre de ceux-ci ont en effet délaissé le secteur agricole de leur propre agenda, avec pour conséquence une baisse substantielle de la part de leur budget national consacré à l'agriculture. Cette part, fréquemment supérieure à 15 % dans les années 1980, a fortement chuté depuis lors pour ne plus représenter que quelques pour-cents au début des années 2000.»

État des lieux

Une politique de sectorisation restreinte et priorisée sur le développement agro-industriel permettrait un investissement concentré sur plusieurs années. Le développement ne se fera que de manière endogène et la politique d'aide au développement française n'en sera qu'une infime contribution : l'AFD note que « [les transferts Nord Sud d'APD] ne constituent plus qu'un instrument indirect : l'essentiel se joue au niveau des trajectoires nationales ». Fort de ce constat d'humilité, la concentration à certaines géographies et à certains secteurs (agriculture, eau, infrastructures), sur des périodes de 3 à 5 ans, pourrait permettre d'obtenir des résultats tangibles.

Ce chemin est timidement entamé et la question agricole figure en sous-objectif attaché à l'objectif d'œuvrer pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable. À ce titre, l'AFD¹³³ évoque de la manière suivante sa prise en compte du sujet : « Stratégie internationale pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable, de 2019 à 2024 et qui contient notamment les objectifs suivants : (i) développer des systèmes agricoles et alimentaires durables ; (ii) renforcer l'action française sur la

nutrition ; (iii) appuyer la structuration de filières agroalimentaires durables pour favoriser la création d'emplois décents pour les jeunes ruraux. Cette stratégie fixe notamment l'ambition d'atteindre d'ici 2024 une part de 15 % des engagements de l'AFD dans les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, contribuant à la nutrition ». Ce chemin est le bon mais il s'agit d'en faire un objectif sectoriel plus ambitieux.

Dans le domaine agricole, les chiffres de l'APD sont les suivants :

a. L'OCDE compile les chiffres des 32 membres du Comité d'Aide au Développement (CAD). En 2021, sur un total de 147,7 Mds de dollars d'APD, seulement 5,5 Mds étaient consacrés à « l'agriculture, la pêche et les forêts » (soit 3,7 % du total). Ce montant est plus faible que les dépenses administratives (gestion des réfugiés, coûts administratifs ; 15,3 %) et que l'aide humanitaire (16,8 %), ou sensiblement moins que les infrastructures sociales (santé, éducation, gouvernance ; 40,7 %).

b. S'agissant de la France, le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) donne à voir les 6 grandes priorités définies par le CICID de 2018 :

- Stabilité internationale (500 M€ / an + 200 M€ /an pour le fond Minka dédié au Sahel) ;
- Éducation (1,4 Mds € en 2019) ;
- Changement climatique (971 M€ adaptation et 1,8 Mds € en atténuation en 2019) ;
- Égalité homme-femme (1,7 Mds € en 2019) ;
- Santé (980 M€ en 2019) ;
- Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable : la seule priorité pour laquelle il n'y a pas de chiffres disponibles.

Toutefois, **une stratégie française de développement agricole** a été rédigée et permet de comprendre les ambitions actuelles : « L'UE contribue fortement à la lutte contre la faim et la malnutrition dans le monde. 7,7 % de l'aide globale pour le développement financée par l'UE (Commission

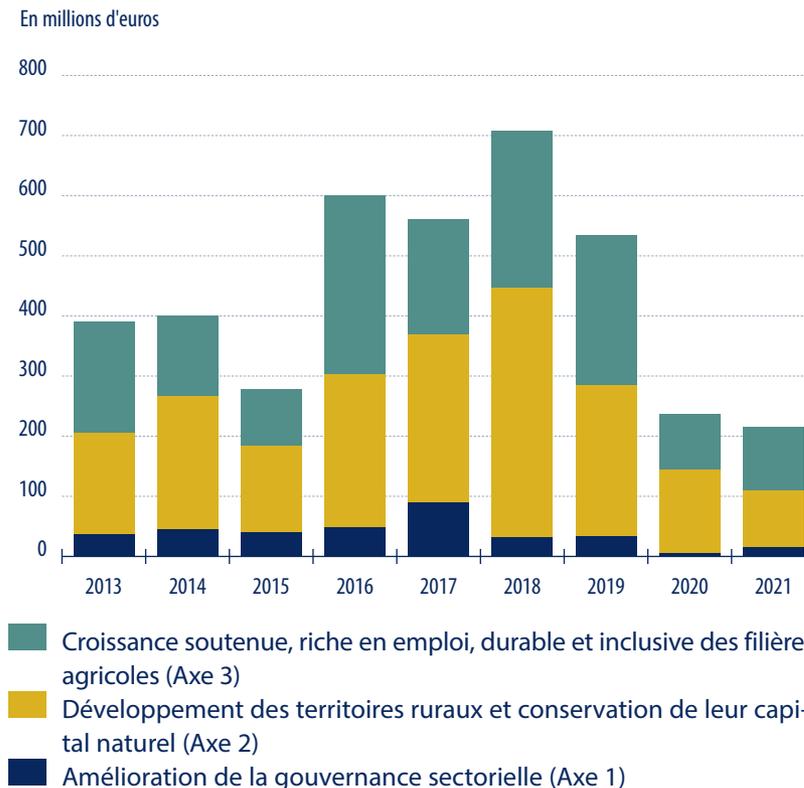
¹³³ AFD, Agriculture, développement rural, biodiversité. Cadre d'intervention sectoriel, juillet 2022.

européenne et États membres) est allouée à ces sujets, ce qui correspond à 3,6 milliards d'euros par an. L'Afrique subsaharienne est la première région récipiendaire de l'aide, avec 45 % des financements. [...] En 2017, la France a alloué 404 millions d'euros à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à l'agriculture durable, dont 15,7 millions à des programmes spécifiques à la nutrition et 26 millions à des programmes sensibles à la nutrition [...] En 2017, l'AFD a consacré 8 % de ses engagements au développement agricole et à la sécurité alimentaire, soit 832 millions d'euros [...] Les projets de coopération bilatérale de la France ont permis de soutenir annuellement 5,5 millions d'exploitations agricoles familiales sur la période 2019-2024. [...] Sur la période 2019-2024, la France apporte un soutien à 40 dispositifs de formation agricole et rurale, directement et par l'intermédiaire de plateformes d'expertise appuyées par l'AFD (réseau de formations agricoles et rurales, ou réseau FAR, Plateforme d'expertise en formation professionnelle, PEFOP, etc.). »

En date du 10 juillet 2023, sur 1943 projets en cours déclarés par l'AFD, 328 projets concernent l'Afrique de l'Ouest, en lien avec des thématiques agricoles (88) ou connexes (eau, infra, énergie, éducation, gouvernance...), soit 16 % des projets.

c. Les graphiques suivants sont issus de l'AFD et donnent à voir l'évolution du soutien de l'APD aux enjeux de développement agricole et de sécurité alimentaire.

Répartition des engagements du groupe AFD par axe stratégique du CIS¹³⁴ sécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne

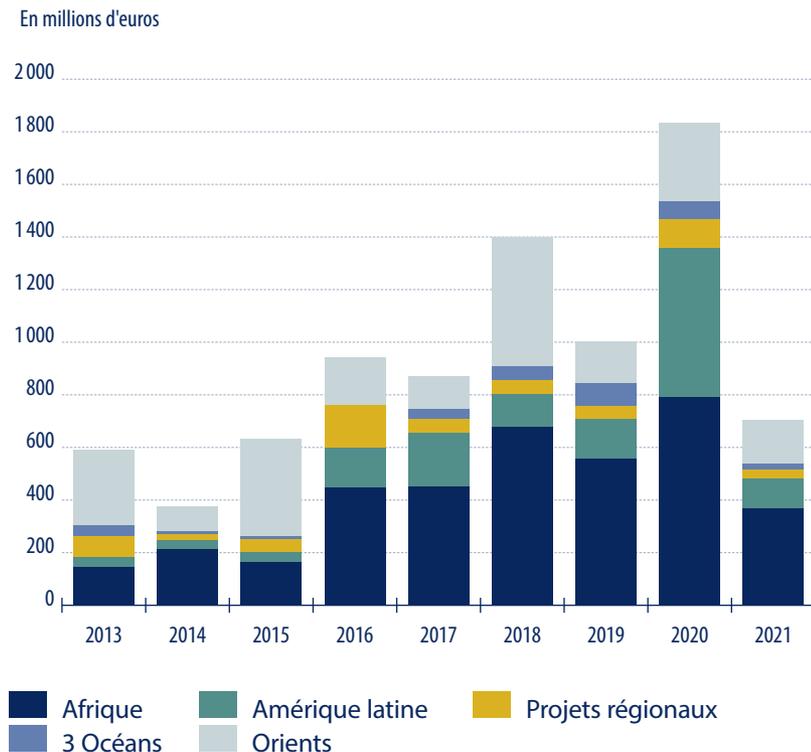


Source : AFD.

Le volume d'aide a fortement baissé à cause de la crise COVID, en 2020 et 2021, et ne sont pas représentatifs. Toutefois, on observe que les montants alloués à la croissance des filières agricoles sont au maximum de 300 M€ (en 2016, soit environ 2-3 % de l'APD française totale) et de 650 M€ si on ajoute l'axe de développement des territoires ruraux (soit environ 5-6 %).

¹³⁴ CIS : cadre d'intervention sectoriel.

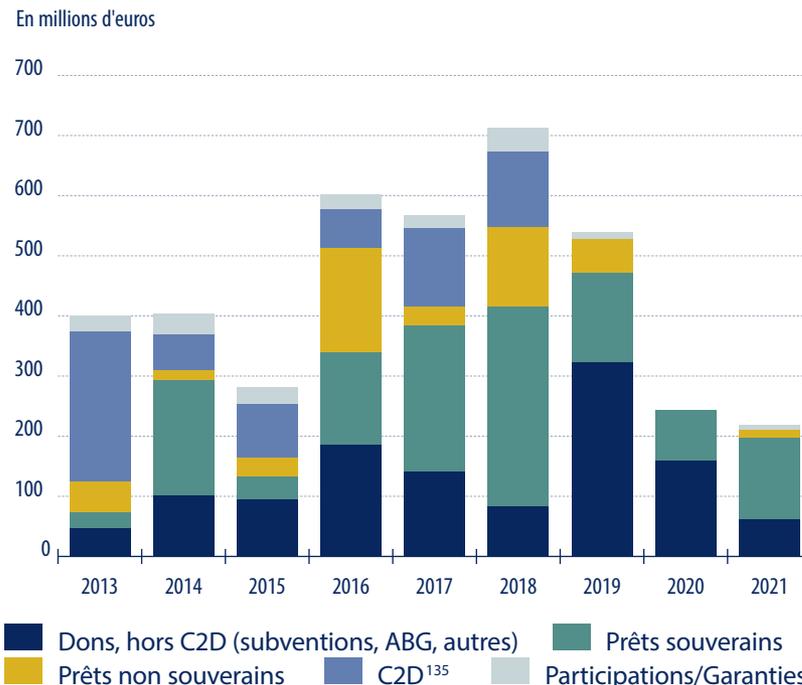
Répartition géographique des engagements du groupe AFD consacrés à l'agriculture, au développement durable et à la biodiversité



Source : AFD.

Ce deuxième graphique permet de comprendre la répartition géographique des engagements de l'AFD dans le domaine agricole. L'Afrique est priorisée mais reçoit des montants à peine supérieurs à l'Amérique Latine ou aux «Oriens» (Asie, Moyen Orient), zones dans lesquelles les pays ont des PIB *per capita* sensiblement plus élevés qu'en Afrique.

Autorisations de financements consacrées à la sécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne – par instrument financier



Source : AFD.

Sur ce troisième graphique, la répartition des différents outils de financement montre bien la prédominance des dons et prêts dans l'APD française dédiée au secteur agricole, ce qui est logique et sain. En revanche, il apparaît que les prises de participation et lignes de garanties *via* le secteur privé sont des outils très peu mis en œuvre dans ce secteur.

¹³⁵ C2D : contrat de désendettement et de développement.

d. En effet, comme nous l'avons vu, le soutien au secteur privé est encore trop modeste. Proparco, la filiale du groupe AFD en charge de cette mission, annonce 127 M€ de garanties autorisées par le groupe AFD sur la période 2011-2021 et 1,6 Mds € de financements directs et indirects de Proparco entre 2011 et 2021. Enfin, 7 projets sont actuellement soutenus par Proparco en Afrique de l'Ouest, ce qui semble peu. Il y a une forte marge d'amélioration dans ce segment de l'APD française.

Enfin, un chiffre pas si anecdotique : seulement 4 % des 200 projets financés par le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) concernent l'agriculture.

Conclusion

Ces chiffres sont honorables, démontrent l'engagement de la France mais dépassent rarement 3-5 % des engagements dans tous les domaines. Nous estimons qu'ils ne sont pas à la hauteur de l'enjeu productif et qu'il sont sans comparaison avec les montants qui ont permis le développement durable d'appareils productifs agricoles dans les pays développés. Ils confirment la faible priorisation des enjeux de productions agricoles et industrielles, qui sont aussi dilués dans les enjeux de nutrition et d'environnement.

Investir massivement dans les infrastructures sociales et le capital humain permet-il un développement économique ?

Naturellement, le rapport n'a pas la prétention de répondre à cette question complexe. Celle-ci soulève en revanche une observation : le fort différentiel dans le soutien au développement humain et au développement productif. Or, qu'il s'agisse de souveraineté

alimentaire, de productions de biens de consommations et de perspectives d'emploi, le développement du tissu productif et économique est essentiel. La création de richesses pour les populations est un facteur préalable au développement du capital humain et social d'un pays. Les révolutions industrielles et scientifiques ont précédé ou accompagné étroitement l'amélioration des conditions de vie des populations dans les pays développés. Pour cette raison, il nous semble important de ne pas oublier cette dimension, au risque d'inverser les causalités : une population en meilleure santé et bien éduquée est un objectif prioritaire mais pas suffisant pour enclencher des cycles endogènes de croissance économique. Les marchés de l'emploi actuellement grippés en Afrique de l'Ouest sont là pour l'illustrer.

De la dimension européenne

Enjeux

La politique européenne de développement et de coopération internationale est ambitieuse et dispose d'un budget important, mais elle est peu réactive dans le recueil, la conception et la mise en œuvre des projets. Ce point a été fortement souligné par les auditionnés.

État des lieux

Elle a été refondée en 2021 avec la création de l'instrument IVCDI – Europe (*Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale*). Cet instrument financier dédié à l'action extérieure est doté de 79,5 milliards d'euros au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il fusionne une dizaine d'instruments européens et rationalise le paysage de l'APD européenne. L'Afrique subsaharienne apparaît comme une priorité de l'IVCDI et doit compter 29,2 milliards

d'euros de financement sur la période. La programmation en format « Équipe Europe » pour coordonner les bailleurs autour de projets communs constitue une avancée significative.

La Banque européenne d'investissement (BEI) est présente en Afrique et investit les champs de la santé et du climat. Elle est la banque d'investissement des États membres de l'Union européenne qui sont ses actionnaires et détiennent son capital. La BEI a financé 4 milliards d'euros de projets en Afrique en 2021, soit la moitié des financements en dehors de l'Europe¹³⁶. **La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a récemment vu son mandat étendu à l'Afrique :** le 18 mai 2023, le Conseil des gouverneurs de la BERD a approuvé l'élargissement de son action à l'Afrique subsaharienne et l'Irak. La BERD recouvre un périmètre d'actionnaires plus large que la BEI : son capital est détenu par 65 pays ainsi que l'Union européenne et la BEI. Créée en 1991 au sortir de la guerre froide, la BERD a eu pour mission d'œuvrer à la reconstruction et au développement des pays de l'ex-bloc soviétique. Dans le contexte actuel, l'Ukraine reste une priorité forte de la BERD. Pour autant, la BERD a développé une expertise importante dans le financement de projets soutenant la croissance des pays en transition vers une économie de marché.

Le reste des grands bailleurs ne priorisent pas nécessairement le développement de la production agricole dans leur approche

Enjeux

Les grands bailleurs de fonds priorisent le développement des infrastructures et de l'intégration commerciale de la région, qui sont des objectifs louables et utiles au développement de la production agricole des pays d'Afrique de l'Ouest. Pour autant, on observe qu'ils ne priorisent pas nécessairement la structuration de ce secteur et de ses filières.

¹³⁶ Interview d'Ambroise Fayolle, *Ambroise Fayolle – BEI « Nous allons beaucoup augmenter nos financements verts en Afrique »* (latribune.fr).

Un changement d'approche serait nécessaire, comme pour la France et l'Europe, afin d'avoir un effet de masse susceptible de fonctionner comme un accélérateur. La mise à l'échelle des solutions de structuration du secteur agricole nécessite l'engagement de tous les grands bailleurs de fonds internationaux.

État des lieux

L'action de la Banque Mondiale concourt à mettre en œuvre une politique favorable au commerce, notamment agricole, mais elle ne désigne pas nécessairement le développement de ce secteur comme une priorité. Selon ses propres mots, « *elle est un partenaire de longue date de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Entre avril 2020 et jusqu'à juin 2022, la Banque mondiale (BIRD et IDA) a approuvé un total sans précédent de 28,5 milliards de dollars de prêts pour 234 projets couvrant des secteurs prioritaires clés dans la région. [...] Au cours de l'exercice 2022, l'IFC a réalisé 9,4 milliards de dollars d'investissements dans 36 pays d'Afrique, ce qui représente son engagement annuel le plus important pour le continent. Au cours des dix dernières années, le Groupe de la Banque mondiale a plus que quadruplé ses ressources au Sahel et mobilisé plus de 8,5 milliards de dollars entre 2020 et 2023, ce qui en fait le premier contributeur au développement de la sous-région. [...] Le Groupe de la Banque mondiale renforce son appui en faveur de l'intégration régionale afin de répondre aux grandes priorités du continent africain. Les domaines prioritaires de ses activités en Afrique de l'Ouest et du Centre sont les réseaux d'infrastructures, la diversification économique, la facilitation du commerce et des transports, le financement, le développement du capital humain, la résilience et la lutte contre les fragilités, en particulier dans les régions du lac Tchad et du Sahel.* »

Pour sa part, la Chine intègre le continent africain dans sa politique extérieure globale, notamment dans une logique de leadership des pays du « Sud global » contre les Occidentaux. Elle participe fortement au développement des infrastructures de commerce de la zone, pour faciliter les échanges mais ne démontre pas d'engagement particulier dans

le domaine agricole. Elle n'y a pas particulièrement intérêt, étant une exportatrice majeure de produits alimentaires et agricoles vers l'Afrique. Ainsi, l'évolution historique est la suivante : « *les pays africains sont des instruments de légitimation internationale de la Chine par rapport à Taïwan. Ils sont aussi au cœur de la théorie des trois mondes de Mao, unissant les pays en développement autour de la Chine contre les grandes puissances. Après la mort de Mao, l'Afrique est davantage perçue comme utile au développement économique chinois, grâce à ses ressources naturelles et énergétiques. [...] À partir de 2012 et l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, l'Afrique intègre de nouveau au cœur les plans chinois de restructuration de l'ordre international. Selon le "rêve chinois de la grande renaissance nationale", la Chine doit être le leader du Sud contre l'influence des États-Unis.*¹³⁷ »

Quelques chiffres illustrent cet engagement : « *En 2003, le stock total (qui se cumule année après année) des investissements chinois sur le continent était de 4,9 milliards de dollars. Il était de 130,4 milliards en 2010, de 346,9 milliards en 2015 et de 473,5 milliards en 2020. 70 % de ces investissements se concentrent dans 12 pays, notamment l'Afrique du Sud et la RDC. [...] 70 % de ces investissements sont désormais réalisés par des entreprises privées (même si la distinction public/privé peut être délicate en Chine), qui y sont incités par le pouvoir*¹³⁸ ».

Dans une étude récente, l'IFRI décrypte cette stratégie chinoise : « *En Afrique, se réunit tous les trois ans depuis 2000 le Forum of China Africa Cooperation (FOCAC) et la Chine a signé des accords avec des organisations régionales (UA, BafD, CEDEAO, AEC). L'intérêt chinois pour l'Afrique est motivé par les ressources naturelles du continent, et est présent en construisant des infrastructures, en fournissant des capitaux, en implantant des entreprises et en faisant venir des ouvriers sur place. L'aide chinoise à l'Afrique est composée principalement de dons et de prêts concessionnels. Elle représente 45 % de l'aide au développement de la Chine. L'Afrique représente 4,6 % du commerce*

*extérieur chinois (209 milliards de dollars en 2019) et 2 % de son stock d'IDE (44 milliards de dollars). Mais 30 % des prêts extérieurs chinois sont destinés à l'Afrique (153 milliards de dollars), alimentant la dette extérieure de nombreux pays africains. C'est l'Afrique australe et centrale qui est la partie du continent la plus importante pour la Chine (influence économique, diplomatique et géostratégique), elle représente 51 % des échanges extérieurs de la Chine avec l'Afrique et 55 % de son stock d'IDE (le premier pays est l'Afrique du Sud). Ces pays ont davantage de convergence politique avec la Chine, en lien avec le PCC. [...] Contrairement à ce qui est répété, les entreprises chinoises n'interviennent pas directement comme investisseurs en Afrique, mais comme prestataires de services, clients et fournisseurs de marchandises. Ces activités sont 80 fois plus importantes que les investissements. En 2019, le montant de l'investissement direct chinois en Afrique a été de 2,7 milliards de dollars.*¹³⁹ »

S'agissant des États-Unis, l'approche est différente. Les responsables politiques américains ont toujours entretenu des relations avec l'ensemble des pays du continent africain, mais cette région est restée longtemps secondaire dans la politique étrangère américaine ou considérée à travers le seul prisme de la compétition avec des grands adversaires comme l'Union Soviétique ou la Chine. Depuis août 2022, l'administration Biden tente d'inverser la tendance avec la rédaction d'une stratégie dédiée pour l'Afrique sub-saharienne¹⁴⁰, qui s'incarne notamment dans un sommet des présidents africains à Washington en décembre 2022 et de nombreux déplacements d'autorités américaines. **Dans le domaine du développement, l'aide bilatérale est importante mais conjoncturelle**, les fonds américains venant plutôt abonder les grands bailleurs internationaux et soutenir des initiatives globales. Un des axes majeurs est le développement économique et l'intégration dans les échanges commerciaux.

¹³⁷ Nadège Rolland, *L'Afrique dans la stratégie chinoise*, Revue défense nationale, 2022.

¹³⁸ Olivier Marbot, *Chine-Afrique : l'irrésistible ascension des investisseurs privés chinois*, Jeune Afrique, 27/02/2022.

¹³⁹ Jean-Pierre Cabestan et al., *IFRI, Les influences chinoises en Afrique*, novembre 2021.

¹⁴⁰ Maison Blanche, *US Strategy toward Sub-saharan Africa*, août 2022.

En décembre 2022, le département d'État indique que : « Depuis 2021, le gouvernement américain a facilité la conclusion de plus de 800 accords commerciaux et d'investissement bilatéraux dans 47 pays africains pour une valeur totale estimée à plus de 18 milliards de dollars, et le secteur privé américain a conclu des accords d'investissement en Afrique d'une valeur de 8,6 milliards de dollars. Les biens et services américains échangés avec l'Afrique ont totalisé 83,6 milliards de dollars en 2021. Ces investissements et programmes financent les initiatives globales PGII, Prosper Africa et Power Africa. Lors du Forum des affaires États-Unis-Afrique d'aujourd'hui, le président Biden a annoncé plus de 15 milliards de dollars d'engagements, d'accords et de partenariats bilatéraux en matière de commerce et d'investissement au service de priorités clés, notamment l'énergie durable, les systèmes de santé, l'agro-industrie, la connectivité numérique, les infrastructures et la finance. Depuis janvier 2021, l'administration Biden-Harris a investi et prévoit d'investir plus d'un milliard de dollars dans le commerce, l'investissement et le développement économique en Afrique.¹⁴¹ »

Démontrer l'engagement de la France aux côtés de ses partenaires par un choc politique

Idées

En 2022, l'aide publique au développement française a atteint 15 milliards d'euros soit 0,56 % du revenu national brut (RNB), grâce à des efforts importants ces dernières années pour atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB dédié à l'APD en 2025. Historiquement, l'idée d'une

¹⁴¹ Ainsi, à titre d'illustration, les États-Unis financent par exemple les projets suivants :

- Mauritanie : aide économique et humanitaire d'USAID de 11 millions de dollars en juillet 2022 pour lutter contre les conséquences de la sécheresse ;
- Côte d'Ivoire : investissement de 500 millions de dollars pour développer le cloud ;
- Mali : aide au développement de 148,5 millions de dollars en octobre 2022, s'ajoutant aux plus de 250 millions de dollars que les États-Unis ont accordé au Mali à travers l'USAID au cours de l'année écoulée, y compris 90 millions de dollars en aide humanitaire ;
- Sénégal : IDE américains d'une hauteur de 15 millions de dollars ;
- Prosper Africa, projet du gouvernement américain : depuis juin 2019, l'initiative a permis de signer plus de 1 100 accords à travers 49 pays d'Afrique pour un total de 65 milliards de dollars.

redistribution des pays riches aux pays en développement de 0,7 % de leur RNB a été formulée par la commission Pearson en 1969, nommée par le président de la Banque mondiale de l'époque, Robert McNamara. Cet objectif a été repris par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970 puis les objectifs du Millénaire de 2000 et enfin les objectifs de développement durable (ODD) de 2015. L'objectif promis en 1970 n'a jamais atteint, reflétant une forme d'hypocrisie des États.

Part des dépenses d'aide publique au développement dans le revenu national brut

APD/ RNB (en %)	2018	2019	2020	2021	2022
Allemagne	0,61 %	0,61 %	0,73 %	0,74 %	0,83 %
UK	0,70 %	0,70 %	0,70 %	0,50 %	0,51 %
France	0,43 %	0,44 %	0,53 %	0,52 %	0,56 %
OCDE	0,31 %	0,30 %	0,33 %	0,33 %	0,36 %

Source : OCDE.

L'objectif des 0,7 % de RNB doit être couplé à un objectif de ciblage des pays les moins avancés. Le rapport d'Hervé Berville cite la cible de 0,2 % du RNB destiné aux PMA. Chaque année l'OCDE publie une liste des pays éligibles à l'APD qui distingue les PMA des pays à faible revenu, et des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure / tranche supérieure. Y parvenir n'est pas aisé dans la mesure où les PMA sont souvent les pays dont la capacité d'absorption de l'aide pose le plus de difficultés.

Enfin, une tendance est questionnable et devrait être infléchie : les politiques d'aide au développement ont généré l'émergence d'un secteur important des ONG internationales qui agissent comme des partenaires privilégiés pour l'accès au terrain, au détriment fréquent

des ONG locales qui se plaignent d'être peu associées à la conception des projets. Ce phénomène est amplifié par des dialogues locaux entre bailleurs et bureaux d'études des capitales, dont la connaissance du besoin des communautés rurales isolées est faible. Cet accroissement du nombre d'intermédiaires des politiques publiques de développement questionne sur l'efficacité de ce processus, notamment pour relier les besoins économiques et productifs des communautés avec les projets mis en œuvre par les bailleurs. Ce point fait écho au constat de l'OCDE¹⁴² : « *Allouer des portions plus importantes des financements aux organisations locales. Accorder de la valeur à la contribution apportée par les chercheurs locaux et forger des partenariats plus solides avec les entités basées dans le Sud. Adapter l'apport de fonds de sorte qu'il corresponde aux cadres de financement définis par les pays en développement et leurs instances représentantes. Et laisser la société civile influencer sur la définition des priorités et la prise de décision* ».

Détail des propositions

- Hiérarchiser et prioriser les objectifs assignés à l'APD française, afin de garantir qu'une portion importante de l'aide serve véritablement le secteur agricole des pays les moins développés, et ne soit pas diluée dans des objectifs tiers de développement durable.
- Faire de l'APD à destination de l'agriculture une priorité sectorielle majeure dans la stratégie française, tout particulièrement dans sa coopération avec l'Afrique de l'Ouest, afin de créer un effet miroir chez les responsables politiques africains.
- Afin d'avoir un véritable impact, garantir un seuil minimal d'APD française de 0,1 % du RNB français en 2025, puis 0,2 % en 2030, pour les pays prioritaires, évitant ainsi la dispersion des financements vers les pays les moins nécessiteux.
- Sortir des disparités géographiques de l'APD, en arrêtant de soutenir des pays en développement disposant d'une croissance économique soutenue et endogène, notamment les grands émergents comme l'Inde,

ou des régions sensiblement plus développées que l'Afrique comme l'Amérique latine.

- Dissocier les budgets dédiés à l'APD et les budgets dédiés au climat ou à la gestion des réfugiés pour une meilleure lisibilité.
- Mettre en place un fond public absorbant les surplus budgétaires, afin de freiner les logiques de décaissement automatique et de constituer une réserve utile pour des projets structurants (*soutien à l'APD multilatérale ou aux infrastructures*).
- Renforcer la tutelle de l'AFD par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le Ministère de l'Économie pour renforcer le pilotage stratégique dans la prochaine convention de financement entre l'État et l'AFD. Assumer une politique de coopération forte et agile.
- Intégrer des ingénieurs et des experts en développement au sein des équipes du MEAE pour renforcer le pilotage des projets avec l'AFD et Expertise France.
- Confier le portage politique de la priorité donnée au développement d'économies rurales résilientes en Afrique de l'Ouest à la secrétaire d'État chargée du développement, de la coopération et de la francophonie. Une forte incarnation serait un point positif pour la lisibilité de l'action française dans ce domaine.
- Favoriser un raccourcissement de la chaîne de recueil des besoins et de conception des projets, en incluant uniquement des ONG locales et des entreprises chargées du projet.
- Diminuer progressivement les actions dites de stabilité au profit d'une concentration dans le développement agro-industriel.
- Clarifier les mandats de la BEI et de la BERD en Afrique en orientant l'action de la BEI sur le financement des infrastructures, de concert avec l'UE et l'action de la BERD sur le développement du secteur privé comme elle l'a fait en Afrique du Nord. Dans le secteur agricole, la BERD aurait une expertise clé à apporter sur le soutien à l'expansion des entreprises locales et internationales.

¹⁴² OCDE, *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System, 2023*.

Progresser vers une politique agricole commune de la région Afrique de l'Ouest

Enjeux

L'aide au revenu et les mesures de marché mises en œuvre par la politique agricole commune (PAC) européenne ont permis un décollage de la productivité et de la rentabilité des productions agricoles. Ce même type de mesure budgétaire semble nécessaire pour assurer les revenus des producteurs ouest-africains, le temps d'une montée en compétences et du changement d'une agriculture vivrière à une agriculture productive.

État des lieux

La zone UEMOA dispose d'ores et déjà d'une politique agricole de l'union (PAU) dont le rôle tient à la coopération, l'édiction de règles communes et l'harmonisation du droit entre les pays de la zone, mais ne dispose pas de la force de frappe financière permettant de soutenir la production. Dans le cadre de la PAU, l'UEMOA a élaboré un Programme triennal d'activités 2002-2004 et un second programme triennal 2009-2011 mais n'a pas publié de nouveau programme depuis. Dans le cadre de son dernier programme, la PAU prévoyait des actions d'harmonisation des législations en matière de foncier rural, semences, pesticides, produits pharmaceutiques vétérinaires, avec des appuis financiers prévus pour de nombreuses actions destinées à développer les filières, soutenir la recherche agricole et approfondir le marché commun. L'UEMOA dispose d'un Fonds régional de développement agricole (FRDA) dont les modalités d'intervention ont été fixées par un règlement n° 06/2006/CM/UEMOA lancé en 2006. Gérées par la Commission de l'UEMOA, les ressources du FRDA sont limitées et son action se heurte à la faible harmonisation des politiques agricoles entre les pays de l'UEMOA. En 2022, l'UEMOA a lancé le Système d'information agricole régional (SIAR) facilitant le partage d'informations agricoles entre les États de l'UEMOA et

recense des indicateurs sur la production par pays et les filières agricoles régionales¹⁴³.

La CEDEAO qui comprend les pays de l'UEMOA et 7 pays supplémentaires dont le Nigéria et le Ghana, dispose également d'une politique agricole « ECOWAP » adoptée en 2005. Ses objectifs sont proches de ceux de l'UEMOA et se déclinent au travers d'objectifs communs de développement agricole, harmonisation des règles et souveraineté alimentaire. L'ECOWAP dispose également d'une force de frappe limitée.

Idée

Nous proposons un exercice théorique. Quel serait l'ordre de grandeur d'une garantie de revenu pour les agriculteurs ouest-africains ? Un calcul théorique peut permettre d'éclairer le coût budgétaire nécessaire pour mettre en œuvre une telle mesure. Il ne s'agit pas d'un calcul précis et celui-ci est discutable, dès lors qu'il prend en compte des grandes masses, un ratio théorique et qu'il n'entre pas dans la granularité et la diversité des situations des producteurs agricoles. Toutefois, il donne à voir un ordre de grandeur raisonnable qui plaide pour une étude sérieuse à l'avenir de ce type de politique à l'échelle de l'UEMOA.

La politique agricole commune européenne a coûté 55 Mds € pour 2021. Elle a concerné environ 9,2 millions d'agriculteurs dans 27 pays européens. En France, 9 Mds € de ce budget a été reversé à 472 000 exploitations pour environ 760 000 agriculteurs : soit, en moyenne, 19 000 € annuel par exploitation ou 11 840 € annuel par agriculteur. Si on considère un salaire moyen net des agriculteurs français de l'ordre de 1 500 € par mois, soit 18 000 € par an net et environ 30 000 € brut : il y a donc en moyenne 40 % de subvention par la PAC pour assurer le salaire moyen d'un agriculteur français. Ceci est notre ratio théorique de subvention. S'agissant de la zone UEMOA, nous avons 28 millions de personnes actives dans l'économie

¹⁴³ Site internet du SIAR.

alimentaire, dont 80 % agriculteurs, soit 22,4 millions. En prenant comme chiffre, raisonnable et supérieur au salaire moyen, un salaire cible de 150 € en moyenne pour les agriculteurs et qu'on applique le même ratio théorique, il faut donc 1 200 € par agriculteur par an, soit 26,8 Mds € (*entre 10 % et 20 % APD globale des pays du CAD selon les années*). Naturellement, ce chiffre est largement nuancé avec une garantie de revenu moindre mais plus lisse, ou catégorielle. Ainsi, cet exercice de pensée démontre que l'ordre de grandeur est loin d'être inatteignable et peut être imaginée dans une coopération budgétaire et technique entre les grands bailleurs internationaux et les pays de la région.

Dans un premier temps, par exemple, ces revenus garantis pourraient être mis en œuvre dans le cadre des coopératives intégrées que nous appelons de nos vœux, afin d'aider progressivement le secteur à se structurer.

Détail des propositions

- Étudier la faisabilité d'une garantie de revenu minimum en faveur des petits producteurs agricoles, en y consacrant une partie de l'APD multilatérale et la déployer à l'échelle régionale en renforcement de la PAU.
- Soutenir au moyen de projets d'assistance technique l'émergence d'une véritable politique agricole régionale harmonisée à l'échelle de la CEDEAO, articulée avec la politique agricole de l'UEMOA. Faciliter la montée en puissance du FRDA de l'UEMOA qui pourrait à terme devenir un bras financier efficace pour le soutien aux producteurs dans l'UEMOA, de concours avec la BOAD (*Banque ouest africaine de développement*) davantage focalisée sur le financement des infrastructures.

c. Appuyer les États sur le front de la mobilisation des ressources intérieures

Recommandation 10

Aider les États de la zone à percevoir l'impôt de manière plus fiable par une mise en œuvre administrative innovante, afin de financer le développement agricole dans la durée et d'inclure progressivement le secteur informel dans l'économie légale.

Enjeux

La faible mobilisation des ressources internes est un défi macroéconomique qui freine le développement des États de la région. En 2019, le taux de prélèvement obligatoire en zone UEMOA approchait 14 % du PIB alors que la zone se fixait un objectif communautaire de 20 % du PIB. Or, les ressources issues de l'impôt sont déterminantes pour permettre aux États de financer leurs services publics et construire une administration et des politiques publiques efficaces et dimensionnantes. Le poids du secteur informel est en grande partie à l'origine des difficultés des États à prélever l'impôt : plus de 50 % en moyenne en Afrique subsaharienne.

La corruption est un pilier de la mauvaise gouvernance des États et acteurs publics en Afrique de l'Ouest. Lutter contre la corruption doit devenir une priorité, notamment dans le domaine de l'impôt et de sa perception : en effet, il est compréhensible que les taux de perception soient si bas, dès lors que les populations n'ont pas l'impression de bénéficier d'infrastructures et de services à la hauteur de leur contribution. En d'autres termes, les populations ne veulent pas enrichir les fonctionnaires et responsables politiques car ils ne voient pas les améliorations.

État des lieux

Des programmes d'assistance technique en matière d'aide à la création d'administrations fiscales ont été déployés par le passé à l'exemple de la Mission d'appui à la mobilisation des ressources intérieures en Guinée Conakry (MAMRI) accompagnée par Expertise France créée en 2019¹⁴⁴. Le FMI a déployé un programme d'assistance technique auprès de l'UEMOA financé par le *Revenue Mobilization Trust Fund* (RMTF) entre 2017 et 2020 portant sur le cadre de coordination au sein de la zone et les dispositions en matière de TVA. Pour autant, cette mission n'a pas été jugée concluante pour le FMI dans ses résultats¹⁴⁵.

Idées

Ainsi, si l'amélioration des pratiques de gouvernance restent, en premier lieu, la responsabilité des classes politiques ouest-africaines qui doivent faire preuve de courage et d'exemplarité, **des mécanismes de coopération sont susceptibles d'avoir des effets vertueux** : identifier et valoriser les bonnes pratiques observées dans certains pays d'Afrique de l'Ouest ; identifier et soutenir les acteurs politiques exemplaires et qui ont montré des résultats réels dans ce domaine ; délier l'aide publique au développement et ne pas exiger de contreparties en terme de gouvernance démocratique, mais compléter systématiquement les projets de développement par des programmes d'assistance technique dans ce domaine...

La Tunisie et le Sénégal font figure de pionnier, en ayant mis en place des programmes d'inclusion du secteur informel dans le cadre de la fourniture des aides Covid. L'objectif était bien d'enregistrer progressivement les entrepreneurs informels pour leur fournir l'aide financière et les connaître, en expliquant notamment que l'impôt ne serait prélevé que

plusieurs années après et sur la base des profits. L'idée derrière ce projet est bien d'inclure progressivement les intéressés avec un levier budgétaire, sans nécessairement prélever d'emblée des ressources fiscales trop importantes.

Enfin, dans le cadre de ces mécanismes d'inclusion, **le paiement de l'impôt en ligne est un outil efficace** qu'il convient de systématiser car il assure une plus grande traçabilité et limite les phénomènes corruptifs.

Détail des propositions

- Concevoir des solutions de paiement de l'impôt en ligne, pour accroître l'assiette des prélèvements dus et identifiés en évitant la corruption.
- Demander aux grandes entreprises de télécommunications ou de services (eau, électricité) d'aider les administrations locales à constituer des fichiers d'état-civil fiables permettant une perception de l'impôt régularisée.
- Afin d'inclure progressivement le secteur informel dans l'économie légale, utiliser le levier des garanties de revenus et aides d'État vers les producteurs agricoles et entreprises des filières agricoles.
- Mobiliser les capacités d'Expertise France à destination des États de la zone, de concert avec les bailleurs qui réalisent également ce type de mission, en s'inspirant des modèles tunisiens et sénégalais.

¹⁴⁴ Expertise France, <https://expertisefrance.fr/fiche-projet?id=814623>.

¹⁴⁵ FMI, WAEMU, *Staff report on common policies for member countries*, mars 2021.

3.2. INCITER LES ENTREPRISES ÉTRANGÈRES À INVESTIR DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET À TRANSFORMER LES PROMESSES ÉCONOMIQUES DU SOUS-CONTINENT

Un des objectifs de ce rapport est d'inciter le tissu agro-industriel ouest-africain à produire et exporter des produits finis à plus haute valeur ajoutée. Pour cela, les entreprises françaises et européennes peuvent fortement aider leurs partenaires ouest-africains, dans une logique d'industrialisation. Ce processus ne saurait se limiter à quelques années et nécessite un engagement dans la durée.

En parallèle de cet effort, **les logiques de délégations de services publics ont le mérite de positionner des acteurs privés dotés d'une expertise reconnue pour offrir des services efficaces et aider à structurer les secteurs privés locaux.** Si on observe actuellement ce type de DSP dans le secteur de l'eau, ces logiques sont intéressantes et envisageables dans de nombreux autres secteurs.

- a. Loin des idées reçues, une région dynamique qui présente des opportunités

Constat général

Si l'Afrique de l'Ouest est traversée par d'importantes inégalités de développement et de richesse, **la sous-région a démontré une importante résilience au cours de la crise sanitaire et connaît une croissance supérieure à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.** Les pays les plus riches de la zone, le Sénégal et la Côte d'Ivoire sont de véritables moteurs de croissance : la Côte d'Ivoire représente à elle seule plus de 40 % du produit intérieur brut (PIB) de la zone UEMOA et le Sénégal plus de 17 %. Ces derniers ont également les niveaux de revenus les plus élevés de la sous-région, mesurés en PIB par habitant, la Côte d'Ivoire atteignant presque le seuil symbolique des 3 000 \$ PIB/tête, considéré comme initiateur de cycles endogènes de développement.

Indicateurs de richesse dans la zone UEMOA estimés en 2022

	Croissance du PIB	PIB / tête (US dollars courants)	Croissance du PIB / tête
Bénin	5,7 %	1296 USD	2,8 %
Burkina-Faso	3,6 %	859 USD	0,7 %
Côte d'Ivoire	6 %	2468 USD	3,3 %
Guinée-Bissau	3,8 %	898 USD	1,5 %
Mali	2,5 %	842 USD	-0,5 %
Niger	7,1 %	583 USD	3,2 %
Sénégal	4,7 %	1553 USD	1,9 %
Togo	5,4 %	921 USD	2,9 %
UEMOA	5,1 %	1322 USD	2,2 %

Source : FMI.

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, la région du Grand Sahel¹⁴⁶ est dynamique et connaît un taux de croissance supérieur à celui du Golfe de Guinée et à l'ensemble des autres sous-régions africaines depuis 2019¹⁴⁷. Le Sahel a, par ailleurs, connu une progression moyenne de l'indice de développement humain (IDH) trois fois plus rapide que le reste du monde sur les trente dernières années¹⁴⁸, soit +1,9 % par an en moyenne depuis les années 1990. On constate également une forte hausse de l'espérance de vie qui est passée de 49 ans en moyenne en 1990 à 61 ans en 2018 soit un allongement de 12 ans contre 10 ans à l'échelle de l'Afrique. Le revenu par tête a également progressé de +67 % par rapport à 1990, atteignant 885 dollars en 2020.

¹⁴⁶ Le Grand Sahel au sens de l'AFD comprend les pays suivants : Tchad, Niger, Burkina-Faso, Mali, Sénégal, Guinée Bissau, Gambie, Cap-Vert et Mauritanie.

¹⁴⁷ AFD, Les grandes tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions, L'économie africaine 2022, 2023.

¹⁴⁸ AFD, Sahel : bilan d'activité 2022, 2023.

Le taux de pauvreté (*part de la population vivant avec moins de 1,9 dollar par jour*) y a plus reculé que partout en Afrique, bien que le Sahel présente le PIB par habitant le plus faible du continent, inférieur de 43 % au PIB par habitant de l'Afrique australe et de 63 % de l'Afrique centrale¹⁴⁹.

L'Afrique de l'Ouest est donc l'espace géographique le plus dynamique du continent africain en termes de croissance économique.

Cela tient à la structure des économies qui sont, pour certaines, plus diversifiées que le reste des économies africaines, c'est-à-dire ne reposant pas excessivement sur une seule ressource (*tourisme, pétrole, extraction minière*). Les économies diversifiées sont par nature moins vulnérables aux chocs macroéconomiques et aux fluctuations de marché comme le cours des matières premières dont elles sont dépendantes. Six des économies considérées comme « diversifiées » sur le continent comptent parmi les dix économies les plus dynamiques d'Afrique. Parmi ces six pays, cinq sont ouest-africains : le Sénégal, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Togo. En 2022, les économies africaines diversifiées atteignent un taux de croissance de 5,1 % et attendu à 4,8 % en 2023. Pour leur part, la résilience des pays sahéliens à forte dominance minière tient à la part importante de l'or, valeur refuge, dans leurs exportations¹⁵⁰.

Si le montant des investissements directs à l'étranger (IDE) en Afrique a atteint un niveau record en 2021 (83 millions de dollars), l'Afrique de l'Ouest est particulièrement bien placée par rapport au reste du continent.

De façon exceptionnelle, le niveau d'IDE constaté en 2021 était pour moitié dû à une transaction unique en Afrique du Sud¹⁵¹. En revanche, l'Afrique de l'Ouest a connu une hausse de 48 % des IDE entre 2020 et 2021 à la faveur de la reprise économique, passant de 9 millions de dollars à 14 millions de dollars, des montants faibles à l'échelle mondiale mais plus élevés que dans toutes les autres régions africaines

¹⁴⁹ AFD, *Au Sahel, un développement économique et social bien réel*, juin 2021.

¹⁵⁰ AFD, *Les grandes tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions, L'économie africaine 2022, 2023*.

¹⁵¹ UNCTAD, *World investment report 2022*, juin 2022.

à l'exception de l'Afrique australe. Ainsi, la région présente-t-elle indéniablement des opportunités pour les entreprises étrangères.

En outre, les parts de marché françaises en recul en Afrique masquent une hausse des exportations françaises en valeur absolue, dans un contexte d'économie en croissance. Les investissements français n'ont cessé de croître.

En 20 ans, les exportations françaises ont doublé en Afrique dans un marché qui a quadruplé, passant de 12 % à 6 % environ entre 2000 et 2017¹⁵². Sur la même période, les investissements directs à l'étranger bruts vers l'Afrique de l'Ouest ont augmenté de 1550 %, essentiellement dans les secteurs extractifs et multipliés par 8 en stock. En stock, le recul français doit être nuancé à l'échelle du continent puisque la France est le second détenteur d'IDE en Afrique en stock (60 milliards de dollars), juste après le Royaume-Uni (65 milliards de dollars)¹⁵³.

Les flux d'IDE en provenance d'Asie sont en très forte hausse à destination de l'Afrique, passant de 5 % en 2002 à 23 % en 2018, en grande majorité en provenance de Chine. Parmi les 10 premiers bénéficiaires des investissements chinois entre 2003 et 2020 figurent le Nigéria (41 milliards de dollars) et le Ghana (26 milliards de dollars) pour l'Afrique de l'Ouest respectivement 4^e et 7^e avec des volumes très inférieurs aux IDE destinés à l'Afrique du Sud (94 milliards de dollars)¹⁵⁴. L'Afrique de l'ouest francophone n'est pas la destination prioritaire des IDE d'origine chinoise, l'Afrique australe et l'Afrique centrale concentrant 70 % de ces IDE. **Ainsi, l'Afrique de l'Ouest est relativement peu investie par les grandes puissances économiques que sont la Chine, l'Inde ou les États-Unis.** La France singulièrement et ses partenaires européens ont un avantage comparatif important pour investir et coopérer avec les pays d'Afrique de l'Ouest dans le développement de leurs économies et dans l'intégration commerciale.

¹⁵² Hervé Gaymard, *Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme*, avril 2019.

¹⁵³ UNCTAD, *World investment report 2022*, juin 2022.

¹⁵⁴ Fdi Markets, *Proof Chinese investment can boost African economies*, Mars 2021.

Avec le franc CFA et bientôt son remplaçant (ECO), la stabilité monétaire de l'Afrique de l'Ouest est un avantage significatif des économies ouest-africaines pour attirer des investissements internationaux. L'inflation actuelle est sensiblement plus faible que celles de ses voisins, notamment le Ghana et le Nigéria fortement touchés par la volatilité de leur monnaie. L'intégration régionale et internationale peut ainsi être favorisée, tout comme les financements par le secteur privé international.

Pour l'heure, le Sahel demeure un peu moins attractif à l'exception des économies à forte dominance extractive : c'est la région d'Afrique qui reçoit le plus d'aide publique au développement relativement à la taille de ses économies (7 % du PIB en moyenne) et qui bénéficie d'importants transferts de la diaspora (6 % du PIB), bien supérieurs aux IDE (4 % du PIB). Cette relégation au sein de la sous-région est attribuable au climat des affaires. Tous les pays sahéliens figuraient dans les 40 dernières places du classement de la Banque mondiale Doing Business¹⁵⁵. L'instabilité contribue à freiner le développement, mais les opportunités persistent significativement dans le secteur pastoral et agricole.

À rebours des idées préconçues sur l'Afrique de l'Ouest, la région présente des opportunités fortes qui dépassent ainsi largement la richesse de ses sols. Cette dernière bénéficie d'atouts importants pour les IDE français et européens à un stade peu mature de développement des secteurs agricole et industriel dans lesquels d'importants gains de productivité sont attendus à l'avenir, et alors même que le coût du travail est faible. Stimuler une croissance endogène, de long terme, inclusive, dont le secteur privé et l'entrepreneuriat sont des moteurs est un des mots d'ordre du Sommet sur le financement des économies africaines qui s'est déroulé à Paris en juin 2021. La reprise économique mondiale a été soutenue par une allocation historique de droits de tirage spéciaux par le FMI de 650 milliards de dollars dont 33 milliards destinés à l'Afrique.

À l'occasion du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu à Paris en juin 2022, le FMI a annoncé avoir atteint l'objectif de mobilisation de 100 milliards de droits de tirage spéciaux destinés aux pays en développement afin de soutenir les populations les plus vulnérables. Pour autant, le soutien aux États n'est plus suffisant dans un contexte de pression démographique élevée et de réduction des marges de manœuvre budgétaire. La croissance économique africaine passera à l'avenir par le développement du secteur privé¹⁵⁶.

Si l'évolution démographique de la région présente des défis, elle est un moteur important et soutenu de la croissance pour les prochaines décennies, notamment dans le domaine alimentaire et agricole. Ce seul facteur est susceptible d'expliquer la rentabilité actuelle et à venir de ce secteur, dans un marché régional qui va rapidement devenir le plus important du monde. Cette évolution démographique va aussi tirer la demande en produits manufacturés et en service. En 2019, l'ONU¹⁵⁷ indiquait « *que La population en Afrique de l'Ouest (CEDEAO et Mauritanie), qui représente aujourd'hui près de 37 % de la population du sous-continent, devrait même croître dans des proportions légèrement supérieures et passer de 391 millions d'habitants en 2019 à 796 millions en 2050 (+104 %) puis 1,5 milliard en 2100 (+284 %) ».*

Il est intéressant de noter que les tensions géopolitiques actuelles, incarnées notamment par une confrontation entre les États-Unis et la Chine, comme la pandémie du Covid, ont rappelé la tyrannie des distances, les fragilités nées de chaînes de valeur atomisées et internationalisées. Ces constats appellent à revoir la structuration industrielle et commerciale internationale, avec une volonté européenne de réindustrialiser certains secteurs sur le territoire européen mais aussi de favoriser le rapatriement de chaînons de valeurs plus près ou dans des zones plus stables. Dans ce cadre, l'Afrique de l'Ouest a un avantage absolu à

¹⁵⁶ Paul Teboul, *Le financement des économies africaines, L'économie africaine 2022, 2022.*

¹⁵⁷ MINEFI, *Perspectives démographiques en Afrique de l'Ouest, août 2019.*

¹⁵⁵ AFD, *Au Sahel, un développement économique et social bien réel, juin 2021.*

jouer, se trouvant à une distance géographique horaire et culturelle assez proche de l'Europe. À l'image du Maghreb qui investit cette stratégie, les pays d'Afrique de l'Ouest offrent des opportunités de relocalisation de tout ou partie de certaines productions industrielles, notamment pour les produits transformés issus des matières premières agricoles.

L'Afrique de l'Ouest bénéficie en outre d'une main d'œuvre qualifiée, jeune et *digital native*. Le salaire moyen de la zone UEMOA est de l'ordre de 100 dollars et le niveau d'éducation est élevé, ce qui est même vécu comme une frustration par les jeunes diplômés qui peinent à trouver du travail. Ce réservoir de talents est largement sous-exploité par les économies nationales.

Par ailleurs, la transition écologique est une opportunité clé pour les économies ouest-africaines, susceptibles de stimuler leur industrialisation et leur développement. En effet, la transition nécessaire à l'échelle internationale va être portée par deux actifs : les terres rares et l'énergie renouvelable, décentralisée et bon marché. Or, l'Afrique de l'Ouest possède un avantage absolu dans le domaine des terres rares et des minerais, et un avantage comparatif important avec des taux d'ensoleillement très élevés. Pour rappel, « *L'Afrique de l'Ouest dispose d'un important ensoleillement, évalué entre 5 et 7 kWh/m²/jour (soit près de 2 fois plus qu'en France) au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal ainsi qu'au Nord du Bénin et du Togo dans une moindre mesure* »¹⁵⁸.

Les entreprises françaises sont parfois réticentes à investir le marché africain, familières des difficultés énoncées précédemment. Pourtant, le dynamisme de la sous-région se traduit par des résultats macroéconomiques concrets et témoigne de la croissance importante de ce marché. 6 000 entreprises françaises sont implantées en Afrique subsaharienne et l'Afrique de l'Ouest est historiquement une zone propice à leur développement du fait de la proximité linguistique. La Côte d'Ivoire comprend

l'écosystème privé français le plus important de la région avec 200 filiales françaises implantées dans le pays et 20 000 résidents français.

De manière plus conjoncturelle, la montée d'un « sentiment antifrçais » dans plusieurs pays de la zone a pu dissuader les entreprises françaises d'envisager un développement dans la sous-région. Pour autant, l'image de la France se maintient et reste, selon un rapport du CIAN de 2019, le 5^e pays le plus apprécié (*enquête d'opinion de l'Institut IMMAR R&C auprès de 1244 leaders d'opinion venant de tout le continent africain*). Les entreprises françaises conservent également une bonne image et quatre figurent dans le top 10 des plus appréciées (*Orange, Total, Renault, Sogea Satom*)¹⁵⁹. Il ressort des auditions avec des entreprises concernées que le regain de « sentiment anti-frçais » affecte faiblement les entreprises françaises. En revanche, cette idée que « la France n'est pas bienvenue » affecte les décisions d'investissements des entreprises qui ne sont pas encore sur le terrain africain. Cette idée tenace doit être dépassée.

Depuis la fin de la crise sanitaire, nous assistons à une mobilisation sans précédent des bailleurs en faveur du secteur privé africain. La prise de conscience de l'importance des entreprises africaines va de pair avec la prise de conscience des limites des États : manque de ressources aggravé par l'endettement, mauvaise gouvernance voire faillite dans le cas du Mali. L'idée que l'entrepreneuriat est désormais un levier clé du développement a fait son chemin.

¹⁵⁹ Hervé Gaymard, *Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme*, avril 2019.

¹⁵⁸ CDE, *Mix énergétique de l'Afrique de l'Ouest*, janvier 2016.

b. Professionnaliser l'environnement des affaires

Recommandation 11

Poursuivre la professionnalisation de l'environnement des affaires pour pérenniser les investissements, dans le prolongement du projet *Compact with Africa* lancé par le G20 et en veillant à systématiser la mise en œuvre de critères de qualité et d'opérationnalité dans les appels à projet régionaux des bailleurs de fonds internationaux.

Enjeux

L'attractivité des pays ouest-africains est très disparate mais tous font face à une problématique commune d'attractivité des investissements. La menace sécuritaire dissuade les investissements, non seulement dans la bande sahélienne mais également au Nigéria qui connaît une insécurité endémique. Les grandes majors pétrolières sont dans une démarche de retrait du marché et se séparent de leurs actifs alors que les vols de pétrole font chuter la production nationale¹⁶⁰. Au-delà de la question sécuritaire, la qualité de l'environnement des affaires constitue une barrière importante au développement des investissements étrangers et des entreprises locales.

Le risque financier encouru par les entreprises qui investissent en Afrique est la conséquence directe de l'instabilité normative et sécuritaire. Ce risque varie beaucoup dans la sous-région. Les mécanismes d'accompagnement des entreprises à l'export (*crédit-export*) et l'action des opérateurs français (*BPI France et Business France*) pour faire connaître les spécificités des pays aux entreprises jouent un rôle clé pour les aider

¹⁶⁰ Nduka Orjinmo, *Pétrole volé du Nigéria : le rôle de l'armée et d'un homme nommé Government*, octobre 2022.

à évaluer leur risque, mais surtout faire connaître les opportunités d'affaires de la sous-région.

État des lieux

L'insécurité juridique est particulièrement forte dans un environnement des affaires instable. Cette insécurité recoupe la fiscalité (*situations de harcèlement fiscal alors que les entreprises étrangères font partie des rares acteurs économiques du secteur formel en mesure de s'acquitter de l'impôt*), la propriété ou encore la réglementation financière (*question du rapatriement des capitaux et des sorties de devises*). Les entreprises françaises respectent en outre des impératifs de conformité depuis la loi Sapin II qui les distingue de concurrents moins scrupuleux. Le retrait de la banque BNP Paribas d'Afrique subsaharienne s'explique, par exemple, autant par la prise en compte du risque géopolitique et sécuritaire qui se dégrade, que dans un recentrage de ses activités : le secteur est devenu plus concurrentiel mais toujours risqué sur le plan réglementaire et réputationnel (*critères de conformité à respecter qui ne le sont pas par les concurrents régionaux*).

En matière de droit des affaires, l'action de l'OHADA (*Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires*) est notable et saluée par tous les acteurs. Elle promeut l'harmonisation des systèmes juridiques des pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale. Les 17 pays membres sont francophones et l'inspiration juridique de l'OHADA est proche du droit français. **Les pays ouest-africains ont ainsi réalisé d'importants progrès ces dernières années dans le domaine du climat des affaires.** Le classement Doing Business de la Banque mondiale établi jusqu'en 2020, date de sa dernière publication, a été vivement critiqué¹⁶¹. Pour autant, ce classement donnait des clés de lecture sur une

¹⁶¹ Outre les critiques méthodologiques (*favorisant la faible fiscalité, la déréglementation des marchés*), la publication a été accusée de manipuler le rapport en faveur de la Chine et de l'Arabie Saoudite notamment. Ce scandale a amené la Banque mondiale à mettre fin à la publication du rapport Doing Business.

série de facteurs constituant l'attractivité business des pays (190 dans le classement). Le rapport pointait les progrès majeurs du Togo et du Nigéria qui sont parvenus à réaliser les meilleures remontées d'Afrique dans le classement. Le Togo avait alors conduit une réforme de simplification de l'enregistrement des droits de propriété foncière et réduit les frais liés aux permis de construire. De son côté, le Nigéria avait mené des réformes sécurisant l'exécution des contrats.

Le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée Conakry, le Sénégal et le Togo sont aussi membres de l'initiative du G20 « Compact with Africa » qui promeut l'amélioration du climat des affaires dans les pays africains volontaires. Fonctionnant comme un « club » de pays les plus engagés, le Compact with Africa favorise la diffusion de bonnes pratiques et l'adoption des meilleurs standards internationaux avec l'appui de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Parmi les 12 pays membres de ce club, 7 sont ouest-africains et engagés dans une démarche de réforme visant à attirer les investissements étrangers. Si des enjeux persistent dans certains pays comme le harcèlement fiscal ou la lenteur des procédures administratives, on constate une amélioration significative avec la fin des expropriations foncières des décennies passées ou l'établissement de cadres réglementaires permettant le rapatriement des profits issus des investissements.

Malgré cela, la différence entre le cadre normatif qui avance et les pratiques réelles reste importante. Les latitudes laissées à chaque pays, l'extrême corruption des systèmes judiciaires locaux et le harcèlement administratif amènent aujourd'hui les investisseurs internationaux à imposer des clauses contractuelles privilégiant le règlement des contentieux dans des juridictions étrangères fiables (*Paris ou Londres par exemple*) ou *via* des procédures d'arbitrage dépaysées. Or, si ces pratiques protègent légitimement les investisseurs, elles sont chères et ne sont pas accessibles aux petites et moyennes entreprises qui sont alors dissuadées d'investir en Afrique de l'Ouest. **En Afrique de l'Ouest, bien que les situations soient divergentes entre les pays, le rendu et l'application**

des décisions par des tribunaux locaux est souvent un problème important pour les entreprises étrangères qui ne parviennent pas à être indemnisées en cas de dommage. Cette problématique est un frein majeur qui doit aussi être réglé par des prises de position politiques fortes et par des contraintes juridiques dans les projets, permettant de protéger les entreprises étrangères quelles que soient leurs tailles.

Idées

Il est nécessaire de conditionner systématiquement les appels à projets des grands bailleurs internationaux au respect de ces critères et de l'évolution des normes juridiques chez les partenaires. Le respect des règles de conformité ou des critères ESG qui s'imposent aux entreprises étrangères est difficile à obtenir, notamment en raison des aléas créés par les pratiques de corruption et le manque de transparence qui empêche les activités de *due-diligence*. Celles-ci génèrent des coûts supplémentaires qui diminuent fortement la compétitivité des projets occidentaux face aux projets proposés par d'autres pays moins soumis à ces critères (*Chine, Russie, Turquie, pays du Golfe*). Pour faire face à cette difficulté, il ne s'agit pas d'autoriser les pratiques corruptives mais de commencer par conditionner systématiquement les appels à projets des grands bailleurs internationaux au respect de ces critères et de l'évolution des normes juridiques chez les partenaires. Sans cette systématisation, le projet ira toujours au moins coûtant, ce qui tire vers le bas le climat des affaires. En outre, en attendant que les normes juridiques et de conformité suivent en zone UEMOA, comme c'est toujours le cas avec quelques années de décalage, il pourrait être concevable, sous conditions strictes, de réduire temporairement les exigences ESG pour les entreprises occidentales dans le cadre de projets en Afrique de l'Ouest, afin de ne pas disposer d'un désavantage comparatif fort par rapport à leurs concurrents. Comme le note l'AFD : « en 2019, les entreprises chinoises ont remporté des contrats à hauteur d'un montant global de 7,4 Mds USD pour [les banques mondiales de développement (BMD)], représentant ainsi 14 % de la valeur de l'ensemble des contrats. La prédominance des entreprises chinoises dans les

contrats des BMD reflète des règles de passation des marchés qui favorisent les offres financières les plus attractives. Cela reflète également l'avantage comparatif des entreprises chinoises dans le secteur des infrastructures, lesquelles représentent les plus gros contrats des BMD.»

Enfin, une difficulté supplémentaire et structurelle est la faible continuité de l'État. Les changements de responsables politiques, se sentant peu tenus par les contrats signés par leurs prédécesseurs, ainsi que les changements fréquents de décision administrative non attaquables devant les juridictions locales, génèrent une telle incertitude que le risque n'en vaut souvent pas la peine pour les entreprises. Pour cette raison, il est nécessaire que les États et les bailleurs de fonds payent les projets en avance, qu'ils les soumettent à des clauses d'arbitrage en cas de contentieux et que les paiements ou virements des investisseurs vers l'étranger ne soient pas soumis à la validation des banques centrales comme c'est trop souvent encore le cas. L'ensemble de ces mauvaises pratiques dissuade totalement l'investissement étranger, pourtant nécessaire dans cette région.

Détail des propositions

- Soutenir la mise en œuvre du projet *Compact with Africa* signé par le G20 en 2017, en identifiant les financements, en assurant la coordination des bailleurs et la mise à disposition des fonds par la Banque mondiale.
- Sur la base vertueuse du cadre OHADA, veiller à une application concrète au niveau de chaque État par des incitations financières spécifiques.
- Systématiser la mise en œuvre de critères de qualité dans les appels à projet régionaux des bailleurs de fonds internationaux afin d'éviter une approche moins disante, tout en adaptant les standards de conformité (ESG) à la maturité de chaque pays afin de créer des précédents vertueux.

c. Renforcer les partenariats public/privé et privé/privé

Proposition 12

Inciter les entreprises françaises à investir durablement dans la zone ouest-africaine par une politique à l'export dédiée aux investissements agro-industriels et des partenariats privés entre entreprises françaises et africaines.

Faire travailler ensemble les secteurs public et privé

Enjeux

Les auditions réalisées pour ce rapport ont permis de révéler l'existence d'une logique divergente entre acteurs publics et privés de ces secteurs du développement économique. Pour une grande majorité des projets publics, l'acteur public en charge conçoit le projet seul, le fait implémenter par une entreprise prestataire et prend peu en compte les enjeux financiers ultérieurs (*imposition du projet et de ses coûts ultérieurs dans le budget local/national du partenaire; non prise en compte des frais d'exploitation et de maintenance ultérieur du projet*). À l'inverse, les entreprises privées prennent en compte ces problématiques dans leurs modèles économiques mais ne sont guère incitées à répondre seules aux besoins des régions isolées, ces projets étant risqués et rarement rentables. Ces deux logiques isolées sont plutôt vicieuses et seul un partenariat entre les deux est susceptible d'enclencher des cercles vertueux pour atteindre les zones rurales isolées.

Cette logique de partenariat doit être étendue aux secteurs privés français/européens et ouest-africains, car les opportunités de concevoir des projets et de créer de la valeur ensemble sont nombreuses.

L'indifférence ou la méconnaissance mutuelle expliquent souvent le faible nombre de projets. En outre, ces partenariats sont susceptibles de générer des partages de coûts et de risques, tout en ouvrant des débouchés respectifs intéressants. C'est l'idée qui préside aux projets de coopérative et de filière évoquée ci-dessus. Mais ces partenariats sont aussi intéressants au cas par cas.

État des lieux

BPI France accompagne les entreprises françaises dans leur développement en Afrique et dispose de 4 bureaux (Abidjan, Dakar, Nairobi et Casablanca) dont 2 en Afrique de l'Ouest. Outre l'accompagnement des entreprises au travers de l'assurance-crédit (*prise en garantie*), BPI se donne pour priorité de faciliter et financer les courants d'affaires et les associations entre entreprises françaises et africaines. **Du point de vue du financement, BPI agit de concert avec Proparco, filiale du groupe AFD et avec le fonds Averroès Africa permettant d'être au capital de 150 entreprises africaines.** À ce jour, les secteurs d'activité les plus importants couverts par BPI sont ceux de l'énergie, des transports, de la sécurité, de l'urbanisation et de l'eau (*distribution et assainissement*). Pour autant, peu de choses ont été faites dans le secteur agricole et les zones rurales isolées. Le réflexe naturel est plutôt de soutenir des projets peu risqués dans les capitales. Cette approche doit changer : la prise de risque doit être vue comme vertueuse, ce qui implique une révolution culturelle dans l'ensemble des administrations concernées, notamment le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Idées

Les projets de développement menés par les agences techniques ou les bailleurs de fonds n'incluent pas assez souvent les entreprises françaises ou locales, ni les ONG locales, dans leur phase de conception. L'expertise technique des premières qui seront chargées de réaliser

le projet et la connaissance précise des besoins des secondes sont des avantages significatifs pour concevoir les projets les plus efficaces possibles.

Dans ce cadre, il devient aussi intéressant pour une entreprise française de nouer des partenariats avec des entreprises locales pour les aider à se structurer et se développer, dans une logique proche des sociétés d'investissement en fonds propres évoquées ci-dessus. Ce partenariat doit toutefois s'inscrire dans une temporalité longue pour laisser le temps de la structuration et pour limiter les effets de dé-responsabilisation des décideurs publics et privés locaux (*syndrome hollandais*), tout comme les effets négatifs fragilisants et déstabilisants des IDE de court-terme (*particulièrement vrai dans les secteurs extractifs*)¹⁶².

Détail des propositions

- Flécher les outils de soutien à l'export de BPI France vers les investissements agro-industriels ouest-africains, notamment au moyen d'appels à projet spécifiques.
- Encourager la construction de partenariats privés entre les entreprises françaises et africaines, en mobilisant les acteurs étatiques (Proparco, BPI France, Business France, ambassades) au service d'une ambition économique partagée.
- Envisager la montée en puissance du fonds Averroès Africa, avec un accroissement du nombre d'entreprises financées et accompagnées en phase de croissance.
- Au Sahel, en raison des risques plus élevés, systématiser la mise en place de partenariats entre les entreprises françaises et les entreprises locales. Favoriser l'intermédiation financière et les prises de participation des entreprises européennes dans des entreprises sahéniennes plutôt que des investissements directs.

¹⁶² Bruno Emmanuel Ongo Nkoa, Jacques Simon Song, *Les fragilités en Afrique : une explication par les investissements directs étrangers ?*, 2021.

- Consolider les appels à projets publics de développement par une consultation amont des entreprises et ONG locales partenaires, afin de garantir l'opérationnalité des cahiers des charges et les conditions de réalisation.
- Renforcer les liens entre entreprises françaises et entreprises africaines, à l'occasion de forums d'affaires, sur le modèle des initiatives de Business France, pour favoriser le déploiement de projets d'investissements partageant les risques.
- Établir un plan de déplacement dans les régions françaises des acteurs publics du soutien à l'export pour faire connaître les différents outils de financement à l'export auprès des PME françaises du secteur agro-industriel.
- Multiplier les forums de mises en relations des acteurs des secteurs agricoles français, européens et ouest-africains (*producteurs, transformateurs, distributeurs, financeurs*) sur le modèle du Forum de l'Investissement Privé dans l'Agriculture et l'Élevage au Cameroun organisé par le GICAM (*Groupement inter-patronale du Cameroun*), en partenariat avec Proparco et BPI France.

Par où commencer ?

Ces propositions constituent un programme de soutien, de structuration et de coopération ambitieux, qui demandera une ou deux décennies d'investissement constant pour avoir un impact durable et à l'échelle. Certaines mesures sont toutefois susceptibles d'avoir un effet plus rapide et de promouvoir des résultats visibles. Les solutions sont connues mais méritent d'être démontrées et répliquées pour répondre aux enjeux.

La situation de crise que vit le Sahel et le nord des pays côtiers appelle des réponses sur l'ensemble du spectre des facteurs évoqués au début de ce rapport. L'enjeu politique est premier et les solutions de dialogue et d'inclusion des populations isolées doivent être implémentées le plus rapidement possible. Des efforts de médiation politique pourraient être effectués par des pays amicaux afin de faciliter le dialogue et offrir un cadre de négociations pour les acteurs politiques hostiles au sein de ces pays, d'abord les groupes et acteurs politiques en sécession ou en forte opposition, puis les groupes jihadistes, et ce, afin de protéger les civils et de réduire le niveau de violence.

Une articulation avec des solutions de développement de très court-terme doit aussi être trouvée, *via* les organisations humanitaires locales et internationales telles que la Banque Mondiale et l'AFD qui s'appliquent à maintenir et multiplier les points d'eau dans les zones de conflit, organiser des négociations et des trêves inter-communautaires sur les chemins de transhumance ou durant les récoltes, livrer les intrants *via* des humanitaires locaux. À titre d'exemple, le Niger a été assez efficace dans ce type d'action, grâce à la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix du gouvernement.

Les échéances nationales, comme les conseils interministériels relatifs à la politique de développement solidaire (CPD, CICID) et la future loi de

finances 2024, peuvent permettre d'enclencher cette réarticulation de l'APD bilatérale et multilatérale en faveur d'une priorisation forte du secteur agricole d'Afrique de l'Ouest.

C'est dans ce contexte d'association d'une action politique forte et pragmatique et d'une structuration globale du développement agricole, que deux projets se détachent comme faciles à implémenter et portant le plus de promesses tant dans leur impact que dans leur répliquabilité à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest : un projet autour de la montée en compétences, avec les ENVR agricoles, et un projet autour de la structuration des coopératives intégrées.

LES ENVR AGRICOLES

La montée en compétences des acteurs ouest-africain du secteur agricole est nécessaire sur un très large spectre d'activités : de l'exploitant sur le terrain aux responsables des chambres d'agriculture et aux fonctionnaires des collectivités locales qui administrent la politique agricole au quotidien. La création d'instituts dédiés à un échange de savoir et à la professionnalisation pourrait répondre à cette ambition sur le modèle des ENVR. Créées en 1997, les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) sont des écoles de formation des cadres basées en Afrique et dédiées à la montée en expertise des forces de défense et de sécurité des pays partenaires. Le continent compte 17 ENVR réparties sur 11 pays africains¹⁶³. Ce modèle, transféré dans le secteur agricole, peut être une base d'inspiration intéressante pour le lancement d'expérimentations visant à rapprocher le savoir de la formation pratique et infuser les bonnes pratiques dans la sous-région.

En incluant fortement les acteurs de la recherche déjà en place (CIRAD, IRD) et des entreprises françaises et locales du secteur agro-industriel, ces

¹⁶³ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2022.08.05.brochure_presentation_envr_maquette-finale_cle88f1c9.pdf.

ENVR seraient susceptibles de dispenser des formations mais être aussi des lieux d'expérimentation et d'innovation (*pratiques agricoles, intrants*). Ces ENVR seraient enfin susceptibles d'être des partenaires privilégiés de la construction des coopératives intégrées que nous appelons de nos vœux, permettant la construction progressive d'un réseau de savoirs, d'expériences, d'entités publiques et privées, pour mailler les appareils productifs agricoles des partenaires ouest-africains.

Ce type de lieu serait susceptible d'accueillir aussi des missions structurantes dans le cadre d'une coopération en agronomie, telles que la réalisation de cartographies de fertilité de régions spécifiques ou la formation aux nouvelles technologies comme les drones d'épandage ou d'ensemencement.

LA COOPÉRATIVE INTÉGRÉE

Le concept de **coopérative intégrée** est assez simple : un lieu unique de **production**, de **transformation**, de **distribution** et d'**expérimentation** qui permet de concentrer et **partager les coûts d'investissement et les innovations**, tout en générant un effet de masse suffisant pour mobiliser **les bailleurs de fonds et les systèmes de financement privés**.

Une coopérative intégrée regrouperait ainsi des **parcelles d'expérimentation** (*semences, engrais, phytosanitaires*), des **systèmes d'irrigation innovants**, des **outils de mécanisation partagée** (*dont les drones d'épandage et d'ensemencement*), des **entrepôts de stockage et de conservation**, et une **usine de transformation/conserverie**. Elle pourrait fonctionner grâce à **l'énergie produite par des panneaux photovoltaïques**, payés par des bailleurs ou exploités en leasing.

Insérée dans une filière internationale, elle serait en mesure de passer des contrats **avec un distributeur unique et des entreprises françaises et européennes de l'agro-alimentaire** chargées de **collecter la**

production et de l'acheminer directement vers les marchés régionaux et internationaux. Une partie de la production serait dédiée à l'export, régional et international, et une autre au marché national. Cette coopérative serait partagée par des petits producteurs ouest-africains (entre 100 et 500), des industriels (sous forme de partenariat entre entreprises locales et entreprises étrangères) et des distributeurs (entreprises locales et internationales).

Entité unique, elle devrait avoir une taille suffisamment grande pour :

- partager les coûts d'investissement entre producteurs ;
- faciliter l'accès au crédit et au microcrédit, la force du groupe permettant de limiter les risques de défaut et de non-paiement ;
- mieux gérer le partage des risques et l'utilisation d'assurances agricoles ;
- être en mesure de passer des contrats avec les prestataires de services de manière professionnelle (semenciers ; producteurs d'intrants ; services de mécanisation) ;
- être visible par les bailleurs de fonds privés et internationaux ;
- justifier le financement des infrastructures susceptibles de soutenir la distribution de la production issues de ces coopératives et notamment la construction d'entrepôts de stockage susceptible de favoriser la mise en garantie des récoltes (warrantage).

La mise en commun et la taille critique permettent d'accroître la portée relationnelle des producteurs, ce qui est un point important pour obtenir des financements¹⁶⁴. **L'argent public peut également être fléché prioritairement vers ces coopératives** pour inciter les producteurs à se structurer de la sorte, dans une logique de développement pas-à-pas des territoires ruraux isolés, tout en donnant un signal fort de

¹⁶⁴ « Les résultats montrent que la formation professionnelle du propriétaire-dirigeant n'a pas une influence significative sur sa capacité d'accès au financement. L'âge du propriétaire-dirigeant associé à son âge managérial a une influence moyenne alors que son réseau personnel a une forte influence sur la capacité d'accès au financement des TPE des collectivités locales ordinaires. » Hodehoué Rubain Avalla, Patrice Aimé Agossou, Profil du propriétaire-dirigeant et capacité d'accès au financement auprès des institutions de microfinance des très petites entreprises des collectivités locales ordinaires au Bénin, 2023.

financement des infrastructures susceptibles de soutenir la distribution de la production issues de ces coopératives. Le financement intra-filière est également rendu plus aisé par ces coopératives qui deviennent des entités uniques pour négocier et travailler avec des distributeurs et des transformateurs locaux et internationaux.

Enfin, l'approche vertueuse de ce traitement à l'échelle concerne le développement et l'ancrage de **personnels formés localement**, appuyés par des **volontaires internationaux ou des experts issus de la diaspora euro-africaine**. Le **transfert de compétences** et la valorisation de l'expérience des anciens ou des voisins peut permettre d'accompagner les petits producteurs dans leur gestion quotidienne.

Ces coopératives seraient des interlocuteurs privilégiés de centres de recherche et de formation agricoles, au premier rang desquels les ENVR, pour permettre la formation prioritaire des producteurs, ingénieurs agronomes et gestionnaires de ces coopératives, tout en offrant un accès facilité aux chercheurs. Enfin, **ces coopératives permettraient de porter des logiques de certification**, notamment des labels géographiques ou de qualité, susceptibles de valoriser la production et de faciliter leur insertion dans des filières.

Quelques simulations de principe sur la base de rapports d'étude de l'Union européenne¹⁶⁵ et de projets actuellement menés sur les différents segments¹⁶⁶, dans la région, permettent d'estimer à environ **100 000 € un premier ticket d'investissement** de mutualisation des infrastructures de base (entrepôts de stockage et de conservation, mécanisation des traitements, cartographie de fertilité, installations solaires, chaîne de conservation, premières chaînes de transformation, digitalisation, etc.) pour une coopérative intégrée qui regrouperait environ 500 producteurs. En adossant cette coopérative à un marché de proximité dans une ville moyenne, on peut stimuler l'insertion dans les circuits de distribution

¹⁶⁵ Service d'Information et d'Accompagnement sur le Marché, UE, Campagne d'anacarde fictive, 2015 (https://www.nitidae.org/files/63edf22a/campagne_fictive_v2.pdf).

locaux et internationaux (*connexions entre les marchés de proximité et les marchés de gros ou/les ports*). Cela pourrait représenter un ticket additionnel de 250 000 euros¹⁶⁷.

Le financement de ce type de projets peut ainsi devenir, pour une enveloppe somme toute modeste à l'échelle mondiale, le réceptacle d'une ambition renouvelée dans le développement agricole et la sécurité régionale.

¹⁶⁶ Différents liens qui recensent les projets évoqués et leurs coûts fixes :

- <https://www.agenceecofin.com/noix-de-cajou/2708-68683-cote-d-ivoire-le-gouvernement-veut-construire-108-entrepots-dans-les-zones-de-production-d-anacarde>;
- <https://www.agenceecofin.com/agro-industrie/1811-93265-benin-l-indien-nks-injectera-13-milliards-fcfa-dans-la-construction-d-une-usine-de-transformation-d-anacarde>;
- <https://www.energyalliance.org/mini-grids-to-power-agricultural-communities-in-ethiopia/>;
- <https://aicra.cgiar.org/news/pay-you-go-model-makes-solar-powered-irrigation-affordable-farmers-mali>;
- <https://www.monitor.co.ug/uganda/magazines/farming/farmers-take-to-solar-irrigation-for-higher-yields-3829188>;
- <https://wikiagri.fr/articles/modulation-de-lazote-le-drone-renait-de-ses-cendres/22783/>;
- <https://www.larevolutiontextile.com/refrigerateurs-a-energie-solaire-contre-le-gaspillage-alimentaire/>;
- <https://www.scientificamerican.com/article/pay-as-you-go-solar-energy/>;
- <https://www.irena.org/publications/2016/Sep/Solar-PV-in-Africa-Costs-and-Markets>.

¹⁶⁷ Agence Ecofin, Côte d'Ivoire : le gouvernement lance la construction de 40 marchés de proximité pour un coût de près de 10 millions \$, décembre 2022.

Institutionnels

- Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'opération Barkhane, par la commission de la défense nationale et des forces armées 14 avril 2021
- Hervé Berville, *Un monde commun, un avenir pour chacun : La modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*, août 2018
- Focus 2030, *Modernisation de la politique française de développement : où en est-on ?*, mai 2021
- Hervé Gaymard, *Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective à long terme*, avril 2019
- Rapport d'information de la commission des affaires étrangères sur l'application de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, février 2022
- Rapport d'information sur l'aide publique au développement au Sahel, n° 728, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 29 juin 2016
- Ministère allemand des affaires étrangères, *The Marshall Plan with Africa – Review and Outlook*, janvier 2017
- Agence Française de Développement (AFD), *L'économie africaine 2023*, janvier 2023
- AFD & Nodalis, *Production privée ou maîtrise d'ouvrage publique pour accélérer la réalisation des centrales solaires en Afrique*, novembre 2022
- AFD, *8 choses à savoir sur l'aide au développement*, avril 2023
- AFD, *Au Sahel, un développement économique et social bien réel*, juin 2021
- AFD, *Agriculture, développement rural, biodiversité. Cadre d'intervention sectoriel*, juillet 2022
- AFD, *Projet GEOforAGRI. Étude de faisabilité pour un projet de renforcement de l'utilisation de l'imagerie satellitaire en appui aux politiques publiques agricoles et de gestion durable des ressources, en Afrique de l'Ouest*, 2018

- Rémy Rioux, Jean-David Naudet, *Développement et lutte contre la pauvreté : de la réconciliation au changement d'échelle*, 2021
- Vincent Ribier, *L'APD entre promesses non tenues et nouveaux partenariats*, 2010
- Thomas Melonio, Jean-David Naudet, Remy Rioux, *L'aide publique au développement à l'âge des conséquences*, 2022
- Pierre Jacquet, *Les enjeux de l'aide publique au développement*, 2006
- Proparco, *Revue Secteur privé & développement numéro 13*, février 2012
- Site du MEAE, APD, *Priorités géographiques*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Priorités sectorielles*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Redevabilité et évaluation de la politique de développement*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Les chiffres de l'aide française*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Les financements innovants pour le développement*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Mise en œuvre et canaux de la politique de développement*, 2019
- Site du MEAE, APD, *Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable*, 2019
- OCDE, *Development Co-operation Report 2023 : Debating the Aid System*, 2023
- FMI, *West African economic and monetary Union, Country Report 23/102*, février 2023
- OCDE, *Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Crises rurales et pastorales, crises sécuritaires : l'urgence d'enrayer le cercle vicieux de la violence*, Octobre 2021
- Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement au Sahel*, 2022
- OCDE, *Agricultural Progress and Poverty Reduction, Food, Agriculture and Fisheries Working Paper No. 49*, 2011
- Banque mondiale CEDEAO, IFDC, *Feuille de route sur les engrais et la santé des sols en Afrique de l'Ouest et au Sahel*, 2023
- Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement : Région du G5 Sahel*, juin 2022
- S&P Global Commodity Insights, *Africa seed market analysis : countries, crops and companies*, 14 avril 2022
- Union économique et monétaire ouest africaine, *Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché : réunion du groupe de travail du secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sur le programme de travail 2011-2012*, mars 2011
- ICR Review, *Independent evaluation group on the West Africa Agricultural productivity program*, 16 mai 2016
- FERDI, *Allier sécurité et développement, plaidoyer pour le Sahel*, 2016
- OCDE, *Les zones franches sont-elles utiles au développement ?*, 4 novembre 2011
- UNCTAD, *Guide sur les zones économiques spéciales en Afrique. Vers une diversification économique à travers le continent*, 2021
- OCDE, CEDEAO, CSAO, *Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Potentialités et défis*, 2008
- Banque mondiale, *Growing Africa : unlocking the potential of agribusiness*, mars 2013
- Banque mondiale, *Farmers' Cooperatives Bear Fruit in Dry Areas of Eastern Ethiopia*, avril 2023
- AFD, *DIGICOOP : transformation digitale des coopératives agricoles de Côte d'Ivoire*, 27 juin 2023
- Banque mondiale, *Rapport national sur le climat et le développement au Sahel : Région du G5 Sahel*, 2022
- Commission économique pour l'Afrique, Nations Unies, *Les infrastructures régionales en Afrique de l'Ouest : État des lieux, enjeux et impact sur la zone de libre échange*, 2017
- Banque africaine de développement, *Perspectives économiques pour l'Afrique*, 2018
- AFD, *Fragmentation et diversification du financement du développement : les cas de la Chine, de l'Inde et de la Turquie*, octobre 2022
- Banque africaine de développement, *Nourrir l'Afrique : Stratégie pour la transformation de l'agriculture africaine, 2016-2025*, 2016
- FERDI, *L'entrepreneuriat agricole privé en Afrique et son financement*, Conférence du 3 février 2023

- FAO, *A technical review of select de-risking schemes to promote rural and agricultural finance in sub-saharan Africa*, 2021
- Maison Blanche, *US Strategy toward Sub-saharan Africa*, août 2022
- FMI, WAEMU, *Staff report on common policies for member countries*, mars 2021
- AFD, *Les grandes tendances macroéconomiques de l'Afrique et de ses régions, L'économie africaine 2022*, 2023
- AFD, *Sahel : bilan d'activité 2022*, 2023
- UNCTAD, *World investment report 2022*, juin 2022
- Fdi Markets, *Proof Chinese investment can boost African economies*, mars 2021
- MINEFI, *Perspectives démographiques en Afrique de l'Ouest*, août 2019
- CDE, *Mix énergétique de l'Afrique de l'Ouest*, janvier 2016

Ouvrages, études et articles scientifiques

- Stephen Harmon, *From GSPC to AQIM: The evolution of an Algerian Islamist terrorist group into an Al-Qa'ida Affiliate and its implications for the Sahara-Sahel region*, 2010
- Alex Thurston, *Jihadists of North Africa and the Sahel*, 2020
- International Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, 18 juillet 2012
- Kars de Bruijne, Clingendael Institute, *Laws of Attraction Northern Benin and risk of violent extremist spillover*, juin 2021
- Ibrahim Yahya Ibrahim, *Insurrections djihadistes en Afrique de l'Ouest : idéologie mondiale, contexte local, motivations individuelles*, 2019
- Giovanni Zanoletti, *Sahel, pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature*, 2020
- Tor A. Benjaminsen, Boubacar Ba, *Why do pastoralists in Mali join Jihadist Groups ? A political ecological explanation*, 2018
- Afrobarometer, *PP85: Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening*, janvier 2023
- Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes : des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, 2021
- Martin K. van Ittersuma et al., *Can sub-Saharan Africa feed itself?*, 2016
- Robin Degron, *Développement durable et environnement. Les Objectifs*

- de l'ONU ignorent-ils la Géographie?*, 2023
- Vincent Butin, *Les enjeux de l'universalisation de l'électrification. État des lieux et recommandations*, 2019
- Hugo Le Picard, *IFRI, Nouveau paradigme de l'électrification en Afrique subsaharienne. Comment les systèmes hybrides décentralisés changent-ils la donne ?*, septembre 2022
- Malick Sané, *Infrastructures, commerce intra-africain et développement économique en Afrique Infrastructure, Intra-African Trade and Economic Development in Africa*, 2017
- ONU, *Les infrastructures régionales en Afrique de l'Ouest : État des lieux, enjeux et impact sur la zone de libre-échange*, 2017
- Réseau Bilital Maroobé et partenaires, *Crises rurales et pastorales, crises sécuritaires : l'urgence d'enrayer le cercle vicieux de la violence*, octobre 2021
- Réseau Bilital Maroobé et partenaires, Mathieu Pellerin, *Entendre la voix des éleveurs au Sahel et en Afrique de l'Ouest : quel avenir pour le pastoralisme face à l'insécurité et ses impacts*, septembre 2021
- Réseau Bilital Maroobé, *Hydraulique pastorale au Sahel et en Afrique de l'Ouest : une dynamique amorcée vers la recherche de modèles plus viables*, 2017
- Afrique Contemporaine, numéro 274, *Dossier : Relations entre agriculteurs et éleveurs : des tensions et fractures multi-causales*, 2022
- Grain de sel, *Agriculteurs et accès au financement, quel rôle pour l'État*, 2016
- Vincent Zoma, Didier Ilboudo, Gabriel Sangli, *Les marchés ruraux de l'Afrique de l'Ouest : une brève revue de littérature*, 2022
- Bruno Emmanuel Ongo Nkoa, Jacques Simon Song, *Les fragilités en Afrique : une explication par les investissements directs étrangers ?*, 2021
- Mawuli Kodjovi Couchoro, Dossè Mawussi Djahini-Afawoubo, *Le mécanisme d'épargne-crédit a-t-il un effet sur les performances de remboursement des crédits des groupes solidaires ? Le cas de la COOPEC ILEMA au Togo*, 2022
- Hodehoué Rubain Avalla, Patrice Aimé Agossou, *Profil du propriétaire-dirigeant et capacité d'accès au financement auprès des institutions*

- de microfinance des très petites entreprises des collectivités locales ordinaires au Bénin*, 2023
- Laurence Nkakene Molou, Rober Sangue Fotso, Jean-Paul Tchankam, *Risque d'échec entrepreneurial des PME : une explication en contexte de pays en développement*, 2020
 - Suzanne Bonmartel, Sébastine Markley, Arthur Missat, Dossina Yeo, *Mobiliser les recettes fiscales en Afrique : enjeu central pour le développement, L'économie africaine 2023*, 2023
 - Valérie Ridde, Oumar Samb, Amandine Fillo, Kadidiatou Kadio, Emmanuel Bonnet, *Quelques enjeux contemporains de la santé au Sahel, L'économie africaine 2023*, 2023
 - International Crisis Group, *Réordonner les stratégies de stabilisation au Sahel*, 1^{er} février 2021
 - Paul Teboul, *Le financement des économies africaines, L'économie africaine 2022*, 2022
 - Caroline Pierre, *Identités peules en mosaïque agropastorale au Bénin*, 2015
 - Agnès Adjamagbo et al., *Remue-ménage et remue-méninges en Afrique!*, 2014
 - Gaëlle Balineau, Arthur Bauer, Martin Kessler et Nicole Madariaga, *Les systèmes agroalimentaires en Afrique. Repenser le rôle des marchés*, 2020
 - David Laborde, Tess Lallemand, Kieran McDougal, Carin Smaller, Fousseini Traoré, *Transforming agriculture in Africa & Asia : What are the priorities ?*, 2019
 - Liz Alden Wily, *Adjusting to new era agrarianism : tackling the troubled interface of public and community property, Rethinking land reform in Africa : new ideas, opportunities and challenges*, 26 mai 2020
 - Alain Drand-Lasserve, Maÿlis Durand-Lasserve, Harris Selod, *Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, 2015
 - Howard Stein, *Institutional transformation and shifting policy paradigms : reflections on land reform in Africa, Rethinking land reform in Africa : new ideas, opportunities and challenges*, Banque africaine de développement, 26 mai 2020
 - Georges Kouamé, *La loi foncière rurale ivoirienne de 1998 à la croisée des chemins : vers un réaménagement du cadre légal et des procédures ?*, 2018
 - Markus Goldstein, Kenneth, Houngbedji, Florence Kondylis, Michael O'Sullivan, Harris Selod, *Formalizing rural land rights in West Africa : early evidence from a randomised impact evaluation in Benin*, 2016
 - Danièle Clavel, *Afrique : une politique semencière sous influence*, 2016
 - Harouna Coulibaly, Didier Bazile, Amadou Sidibé, *Modelling Seed System networks in Mali to Improve farmers seed supply*, 2014
 - Pekka Hussi, Josette Murphy, Ole Lindberg, Lyle Brenneman, *The development of cooperatives and other rural organizations, the role of the World Bank*, 1993
 - Michael Lipton, *Land reform contexts : demography / employment, farms, soil-water resources / authority*, Banque africaine de développement, 26 mai 2020
 - Luc Christiaensen, *Le développement, c'est aussi et toujours de savoir lire et écrire*, 2 mars 2016
 - Simeon Ehui & Irina I. Klytchnikova, *Face au changement climatique, agir plus et mieux pour le système alimentaire de l'Afrique*, 8 janvier 2020
 - Elia Sanchez Garrido, Isabel Suarez Sanchez, OXFAM, *Warrantage paysan au Burkina Faso*, octobre 2015
 - Tristan Le Cotty et al., CIRAD, *Le warrantage, un dispositif pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, mai 2023
 - Nadège Rolland, *L'Afrique dans la stratégie chinoise, Revue défense nationale*, 2022
 - Jean-Pierre CABESTAN et al., IFRI, *Les influences chinoises en Afrique*, novembre 2021
- Journaux**
- Marc-André Boisvert, *Dans l'armée malienne, une culture de la violence liée à l'impunité*, octobre 2022
 - Jeune Afrique, série, *L'Afrique face à une nouvelle ère du développement*, mai 2023
 - Jeune Afrique, série, *Les barons ouest africains des engrais*, avril 2023
 - Olivier Marbot, *Chine-Afrique : l'irrésistible ascension des investisseurs*

- privés chinois*, Jeune Afrique, 27 février 2022
- L'Opinion, *Interview d'Alkache Alhada (ministre nigérien du commerce) : « les patrons européens doivent être entrepreneurs et croire en l'Afrique »*, février 2023
 - Loza Seleshie, *Agriculture africaine : produire plus... pour importer mieux ?*, 21 février 2022
 - Jeune Afrique, Mali, Burkina, Bénin Togo. *Qui sont les champions locaux des engrais ?*, 26 avril 2023
 - Agence Ecofin, *Togo : bientôt un centre de formation de pilotes de drones agricoles et, dans un second temps, une usine de fabrication de drones*, septembre 2019
 - ABOT, *Agriculture – Les drones et le succès du plan France 2030*, septembre 2022
 - Le Monde, *En Côte d'Ivoire, la filière cacao passe à la vitesse supérieure*, 15 février 2023
 - Jeune Afrique, *Afrique de l'Ouest : les zones de transformation agricole, une bonne idée ?*, 19 août 2022
 - Lominda Afedraru, *Farmers take to solar irrigation for higher yields*, mai 2022
 - Agence Ecofin, *Se former pour devenir ingénieur agronome en Afrique*, 1^{er} juillet 2020
 - Jeune Afrique, *Le renouveau attendu des banques agricoles en Afrique*, 23 septembre 2020
 - Ecofin, *Le microcrédit, une efficacité contestée en Afrique de l'Ouest*, mars 2020
 - Nduka Orjinmo, *Pétrole volé du Nigéria : le rôle de l'armée et d'un homme nommé Government*, octobre 2022
 - Agence Ecofin, *Côte d'Ivoire : le gouvernement lance la construction de 40 marchés de proximité pour un coût de près de 10 millions \$*, décembre 2022

L'Institut Montaigne remercie l'ensemble des personnes ayant contribué à l'élaboration de ce travail :

- **Jonathan Guiffard**, expert associé – Défense et Afrique à l'Institut Montaigne, auteur de ce rapport
- **Deborah Asseraf**, spécialiste de l'économie du développement et des questions ouest-africaines, rapporteur de ce rapport

PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Assinamar Ag Rhoumane**, coordinateur national d'Azhar, ONG malienne de développement
- **Folahanmi Aina**, chercheur associé au *think tank* Royal United Services Institute (RUSI)
- **Papa Amadou Sarr**, directeur exécutif du Département Mobilisation, partenariat et communication au sein de l'Agence Française de Développement (AFD), ancien ministre de l'économie et des finances du Sénégal
- **Ardavan Amir Aslani**, associé du cabinet d'avocat d'affaires Cohen-Amir Aslani
- **Camille André**, chercheuse et consultante sur les risques géopolitiques au Sahel
- **Joseph Asunka**, CEO de l'institut de sondage et de recherche Afrobarometer
- **Maxime Audinet**, chercheur sur la Russie en Afrique à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM)
- **Niagale Bagayoko**, présidente de l'African Security Sector Network (ASSN) et spécialiste du Sahel
- **Alpha Barry**, directeur d'Atos Afrique
- **Manon Bellon**, rédactrice au pôle sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable de la direction générale de la mondialisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

- **Myriam Brigui**, directrice du département Pilotage du réseau chez Proparco
- **Jean-Christophe Belliard**, ambassadeur de France en Côte d'Ivoire
- **Christophe Carminati**, directeur sûreté du groupe Ortec
- **Didier Castres**, président du groupe GEOS, ancien associé senior d'ESL network
- **Alexis Chaumet**, responsable adjoint du service économique régionale de l'ambassade de France à Abidjan
- **Jean Pierre Chomienne**, conseiller agriculture à l'ambassade de France à Abidjan
- **Beatriz de Léon Cobo**, chercheuse et consultante sur le Sahel
- **Lawali Dambo**, géographe, professeur à l'Université Abdou Moumouni de Niamey
- **Antoine de Gaullier**, directeur de cabinet du PDG, Groupe EGIS
- **Paul Desbareau**, coordinateur Sahel chez Expertise France
- **Abdelwahab Diakité**, coordinateur de l'association Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP) Mali
- **Bréma Ely Dicko**, sociologue, professeur à l'université de Bamako (ULSHB)
- **Laurent Dejoie**, ancien président du Conseil Supérieur du Notariat, vice-président du Conseil régional pour les Pays de la Loire Département Loire-Atlantique et président de l'Association du notariat francophone
- **Olivier Ducret**, colonel, responsable du département Afrique de la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS)
- **Jérôme Fabre**, président de La Compagnie fruitière
- **Claire Fillatre**, responsable du financement de l'agribusiness chez Proparco
- **Arnaud Floris**, responsable Afrique chez BPI France
- **Étienne Giros**, président du Conseil français des Investisseurs en Afrique (CIAN)
- **Samuel Goldstein**, directeur du développement commercial en Afrique, Meridiam

- **Boubacar Haidara**, chercheur spécialiste du Mali au sein du Bonn Institute for Conflict
- **Frédéric Hayoïs**, responsable géographique pour l'Afrique, l'Océan Indien et les Caraïbes, Groupe EGIS
- **Cameron Hudson**, associé senior sur l'Afrique au sein du *think tank* Center for Strategic and International Studies (CSIS)
- **Jean-Michel Huet**, associé chez BearingPoint France
- **Pascal Ianni**, général, chef de pôle à l'état-major des Armées
- **Sylvain Itté**, ambassadeur de France au Niger
- **Pierre Jacquemot**, chercheur associé à la fondation Jean Jaurès, président du Gret (professionnels du développement solidaire), ancien ambassadeur de France et ancien directeur du développement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- **Jean-Hervé Jezequel**, directeur du projet Sahel chez International Crisis Group
- **Severin Kwamé**, responsable de l'ONG Indigo, Côte d'Ivoire
- **Dominique Lafont**, PDG de Lafont Africa Corporation, conseiller Senior chez KKR et BCG, ancien PDG de Bolloré Africa Logistics
- **Andrew Lebovich**, chercheur spécialisé sur l'Algérie et le Sahel, associé au *think tank* Clingendael
- **Morgane Le Cam**, reporter au service Afrique du journal Le Monde
- **Denis Le Maoût**, directeur des Contrats & du Développement Municipal, zone Afrique Moyen-Orient, chez Veolia
- **Rida Lyammouri**, *Senior Fellow* au sein du *think tank* Policy Center for the New South
- **Matteo Maillard**, correspondant au Mali du journal Le Monde
- **Stefano Manservisi**, ancien directeur général de la coopération internationale et du développement (DEVCO) à la Commission européenne, actuel président du conseil d'administration du GCERF (The Global Community Engagement and Resilience Fund dedicated to preventing violent extremism)
- **Alexandre Marc**, économiste, chercheur associé au sein du *think tank* International Institute for Strategic Studies (IISS), ancien spécialiste de la Banque Mondiale sur les questions des conflits, de fragilité

et de violence

- **Alexandre Mesnil**, conseiller technique sur le Sahel à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- **Arnaud Mettey**, colonel, commandant des Forces Françaises en Côte d'Ivoire
- **Tom Middentorp**, général, président du conseil de l'International Military Council on Climate and Security (IMCCS), ancien chef d'état-major des Pays-Bas
- **Mahamadou Moctar Dicko**, anthropologue, coordinateur et chef de programme au sein de l'Association Malienne d'Éveil au Développement Durable (AMEDD)
- **Yannick Morillon**, directeur général de Catering International & Services (CIS) Catering
- **Wassim Nasr**, journaliste chez France 24, spécialiste du Sahel et *Research Fellow* au centre de recherche Ali Soufan Center
- **Alexandre Nayme**, responsable investissement d'impact et inclusion financière, Europe & Afrique, chez BNP Paribas
- **Babacar Ndiaye**, directeur de la recherche et des publications du *think tank* WATHI
- **Marc Petitier**, associé chez White & Case, spécialiste en Fusion & Acquisition
- **Tanguy Quidelleur**, chercheur sur les dynamiques de violence au Burkina Faso et au Mali
- **Maxime Ricard**, chercheur sur la Côte d'Ivoire et l'Afrique de l'Ouest à l'IRSEM
- **Elodie Riche**, chargé de recherche sur le Sahel à l'AFD
- **Rémy Rioux**, directeur général de l'AFD
- **Lamine Savané**, vice-doyen de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Ségou et maître de conférences en sciences politiques
- **Mamadou Sawadogo**, consultant à Ouagadougou, ancien gendarme
- **Jean-Michel Sévérino**, président de la société Investisseurs et partenaires
- **Michaël Shurkin**, chercheur associé au sein de l'Africa Center de l'Atlantic Council

- **Mariam Sidibe**, chercheuse et coordinatrice à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), spécialiste des migrations, des crises et des conflits en Afrique subsaharienne
- **Vera Songwe**, économiste camerounaise, ancienne responsable à la Banque Mondiale, à la Société Financière Internationale, ancienne secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
- **Jean-Fabien Steck**, chercheur sur l'Afrique au sein du Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- **Seydou Touré**, général, conseiller technique du ministre de l'intérieur ivoirien
- **Alexander Thurston**, maître de conférence en sciences politiques à l'université de Cincinnati
- **François-Guilhem Vaissier**, associé chez White & Case, spécialiste finances et développement de projets
- **Patrick Vaglio**, colonel, attaché de défense à l'ambassade de France à Abidjan
- **Christian Yoka**, directeur Afrique de l'AFD
- **Lassina Zerbo**, ancien premier ministre burkinabé (2021-2022)
- **Lionel Zinsou**, ancien premier ministre du Bénin (2015-2016), fondateur et Managing Partner de SouthBridge
- **Yahia Zoubir**, professeur au sein de Kedge Business School

L'Institut Montaigne remercie enfin **Marie-Pierre de Bailliencourt, Alain Le Roy, Michel Duclos, Mathieu Duchâtel, Mahaut de Fougères, Cédric Menissier** et **Axel Noisette** pour leur aide précieuse dans la poursuite et la restitution de ces travaux.

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

Retrouvez nos autres notes et rapports sur les mêmes sujets :

Afrique

- La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe (mai 2021)
- Relance en Afrique, quel rôle pour les entreprises? (mai 2021)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (janvier 2019)

Défense

- Sept dilemmes majeurs de la politique de défense française (juin 2023)
- Innovation de défense, des instruments à renforcer (juin 2023)
- Défense française : ajuster nos efforts (juillet 2022)
- Repenser la défense française face aux crises du 21^e siècle (février 2021)
- Les militants du jihad (janvier 2021)

L'ensemble de nos travaux et publications est disponible sur notre site institutmontaigne.org

Président

Henri de Castries président, Institut Montaigne

Membres

David Azéma associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard directrice des Réseaux France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu président du Conseil d'Administration, ENGIE

Paul Hermelin président du Conseil d'administration, Capgemini

Marwan Lahoud directeur général délégué de Tikehau Capital, président du Private Equity

Natalie Rastoin présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP

René Ricol président, Ricol Lasteyrie

Jean-Dominique Senard président du Conseil d'administration, Groupe Renault

Arnaud Vaissié président-directeur général, International SOS

Natacha Valla économiste ; doyenne de l'École de Management et d'Innovation, Sciences Po

Florence Verzelen directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl président-directeur général, Groupe La Poste

Président d'honneur

Claude Bébéar fondateur et président d'honneur, AXA

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : septembre 2023
ISSN : 1771-6764

Visuel de couverture : © Pauline Faure

ABB France	Omnium	Kea & Partners	RELX Group
AbbVie	Conseil supérieur du notariat	Kearney	Renault
Accenture	Crédit Agricole	Kedge Business School	Rexel
Accuracy	D'Angelin & Co.Ltd	KKR	Ricol Lasteyrie
Adeo	Dassault Systèmes	KPMG S.A.	Rivolier
ADIT	De Pardieu Brocas	Kyndryl	Roche
Air France - KLM	Maffei	La Banque Postale	Rokos Capital Management
Air Liquide	Doctolib	La Compagnie Fruitière	Roland Berger
Airbus	ECL Group	Linedata Services	Rothschild & Co
Allen & Overy	Edenred	Lloyds Europe	RTE
Allianz	EDF	L'Oréal	Safran
Amazon	EDHEC Business School	Loxam	Sanofi
Amber Capital	Egis	LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton	SAP France
Amundi	Ekimetrics France	M.Charraire	Schneider Electric
Antidox	Enedis	MACSF	Servier
Antin Infrastructure Partners	Engie	MAIF	SGS
Archery Strategy Consulting	EQT	Malakoff Humanis	SIER Constructeur
ArchiMed	ESL & Network	Mazars	SNCF
Ardian	Ethique & Développement	Média-Participations	SNCF Réseau
Arqus	Eurogroup Consulting	Mediobanca	SNEF
AstraZeneca	FGS Global Europe	Mercer	Sodexo
August Debouzy	Fives	Meridiam	SPVIE
Avril	Getlink	Michelin	SUEZ
AXA	Gide Loyrette Nouel	MicroPort CRM	Taste
Bain & Company France	Google	Microsoft France	Tectnet Participations
Baker & McKenzie	Groupama	Mitsubishi France S.A.S	SARL
BearingPoint	Groupe Bel	Moelis & Company	Teneo
Bessé	Groupe M6	Moody's France	The Boston Consulting Group
BNP Paribas	Groupe Orange	Morgan Stanley	Group
Bolloré	Hameur et Cie	Natixis	Tilder
Bona fide	Henner	Natural Grass	Tofane
Bouygues	Hitachi Energy France	Naval Group	TotalEnergies
Brousse Vergez	HSBC Continental Europe	Nestlé	Unibail-Rodamco
Brunswick	IBM France	OCIRP	Unicancer
Capgemini	IFPASS	ODDO BHF	Veolia
Capital Group	Inkarn	Oliver Wyman	Verlingue
CAREIT	Institut Mérieux	Ondra Partners	VINCI
Carrefour	International SOS	Onet	Vivendi
Casino	Interparfums	Optigestion	Wakam
Chubb	Intuitive Surgical	Orano	Wavestone
CIS	Ionis Education Group	PAI Partners	Wendel
Cisco Systems France	iQo	Pelham Media	White & Case
Clifford Chance	ISRP	Pergamon	Willis Towers Watson
Club Top 20	Jeantet Associés	Prodware	France
CMA CGM	Jolt Capital	Publicis	Zurich
CNP Assurances	Kantar Public	PwC France & Maghreb	
Cohen Amir-Aslani	Katalyse	Raise	
Compagnie Plastic		RATP	

Dans le contexte de renouvellement de l'approche française envers le continent africain et en raison d'une dégradation sécuritaire continue au Sahel et dans le nord des pays du Golfe de Guinée, l'Institut Montaigne a fait le choix de travailler sur des axes de politiques publiques en faveur de l'Afrique de l'Ouest afin de participer à une réflexion sécuritaire renouvelée, s'appuyant sur une compréhension fine des racines du jihadisme et des solutions socio-économiques à y apporter.

Cette région est prise dans des dynamiques de violence qui naissent d'un sentiment d'injustice et de frustrations de populations isolées et marginalisées politiquement et économiquement, au sein de pays certes pauvres mais non dépourvus de croissance économique. Cette croissance parvient difficilement à atteindre les zones rurales, à favoriser un système de redistribution socialement stabilisateur et équitable, et à amorcer un véritable développement économique endogène. Le discours jihadiste prospère sur ces disparités entre les villes et les campagnes, soutenant une stratégie militaire calquée sur ce clivage.

Cette marginalisation des populations a fait l'objet d'une étude précise, afin d'établir un diagnostic des facteurs structurels du recrutement jihadiste et des difficultés de développement. La priorité s'est portée sur la modernisation du secteur agricole de ces pays pour désenclaver durablement les populations cibles. Aussi, l'Institut Montaigne a-t-il voulu identifier les barrières susceptibles de freiner la structuration du secteur agricole et promouvoir des logiques de coopératives et de filières agro-industrielles, de transformation locale et d'inclusion dans les marchés régionaux et internationaux. Une revue de la politique d'aide au développement axée sur une plus grande concentration pourrait ainsi être couplée à des mécanismes de promotion de l'investissement privé en Afrique de l'Ouest.

Ce travail a l'ambition de permettre aux responsables politiques français et européens d'articuler une politique de coopération économique plus ciblée et plus impactante, tout en faisant la démonstration de l'intérêt d'investir durablement dans ce secteur et dans cette région. Les entreprises françaises et européennes sont susceptibles d'être des acteurs d'initiatives dans ce domaine. En traitant de la structuration agricole et en proposant aux responsables ouest-africains des pistes de travail pour calibrer leurs politiques publiques, nous nous plaçons dans une logique résolument optimiste et respectueuse de l'avenir.

10 €

ISSN : 1771-6764

RAP2309-01