

## ENJEUX

Le foisonnement de projets d'appui à l'essor du secteur privé représente a priori une dynamique positive pour la sécurité alimentaire. Mais les options retenues par les promoteurs de la privatisation auront un impact majeur sur le développement des agricultures familiales en Afrique. La vigilance est de mise.

# Qui contrôle **la privatisation** de l'agriculture africaine ?

Extraits résumés d'un rapport d'Inter-réseaux - Issala- SOS Faim Belgique (2018) : *Le rôle majeur du « secteur privé » dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique.*

Un rapport commun, élaboré conjointement en 2018 par Inter-réseaux, Issala et SOS Faim, analyse les raisons et les modalités de l'implication des « grands investisseurs privés internationaux » dans la gouvernance agricole et alimentaire du continent africain. Le rapport se penche sur les responsabilités, le rôle et les missions de tous les acteurs qui entendent infléchir une course à la productivité teintée de technicisme, dans l'intérêt des agriculteurs et des agricultrices. Car la volonté de ce « grand secteur privé » et de ses fondations philanthropiques est aussi de créer, avec le concours des institutions internationales, continentales et régionales, un « écosystème qui lui soit favorable ».

## Le rôle croissant des fondations philanthropiques

Dans le contexte mondial actuel, les firmes multinationales et les fondations philanthropiques jouent un rôle de plus en plus important dans la production des politiques publiques agricoles et alimentaires. Ce rôle s'exprime par différents canaux, notamment la création de multiples plateformes fortement imbriquées entre elles. À partir des an-

nées 2000 émergent ainsi toute une série de plateformes multi-acteurs dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (Gain) en 2002, la Food Fortification Initiative (FFI) en 2003, le mouvement Scaling Up Nutrition (SUN) en 2010, le Forum africain pour la révolution verte (AGRF) en 2010, Grow Africa en 2011, la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Nasan) en 2012, l'Alliance globale pour l'agriculture intelligente face au climat (Gacsa) en 2014, le Partenariat africain pour l'engrais et l'agro-industrie (Afap) en 2012 et l'Alliance de l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest (Asiwa) en 2015.

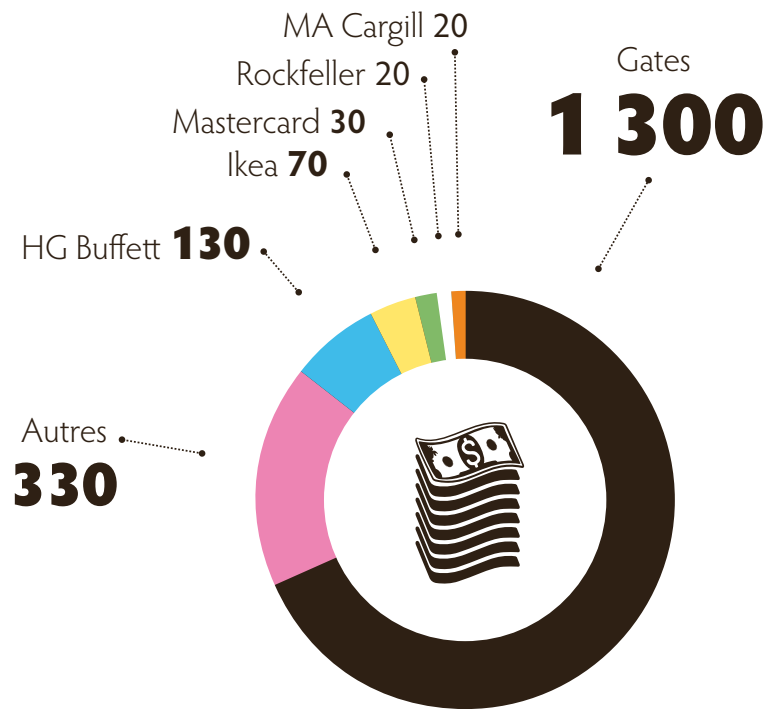
Les fondations philanthropiques ont un poids économique croissant. Entre 2013 et 2015, elles ont consacré 1,9 milliard de dollars au développement agricole, dont près de 70% en Afrique. Comme dans le domaine de la santé, la fondation Gates est de loin la principale fondation qui investit dans le secteur agricole avec un apport de 1,3 milliard de dollars entre 2013 et 2015.

Fortes de ce poids économique croissant, les fondations philanthropiques gravitant autour des multinationales intéressées par le potentiel de l'Afrique s'offrent aussi un rôle de plus en plus important, et exclusif, dans la recherche et dans la construction des politiques et consensus en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elles agissent à plusieurs niveaux. D'une part elles font directement du plaidoyer en intervenant dans

les négociations internationales conduisant à l'édiction de normes. D'autre part, elles financent voire impulsent la majorité de ces initiatives qui vont inévitablement jouer un rôle majeur dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce sont ainsi les fondations Rockefeller et Gates qui créent en 2006 l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (Agra). Inspirée par l'appel lancé par l'ancien secrétaire général des Nations unies Kofi Annan, en faveur d'une «révolution verte» purement africaine visant à améliorer la productivité des petites exploitations agricoles tout en protégeant l'environnement, l'Agra compte désormais un plus grand nombre de donateurs, parmi lesquels des États, des organisations internationales, des agences de coopération, des fondations et des entreprises.

## Engagements des fondations philanthropiques dans le domaine agricole 2013-2015 (en millions de \$)



Source: OCDE, 2018

## L'influence de Yara sur différentes initiatives agricoles et alimentaires en Afrique

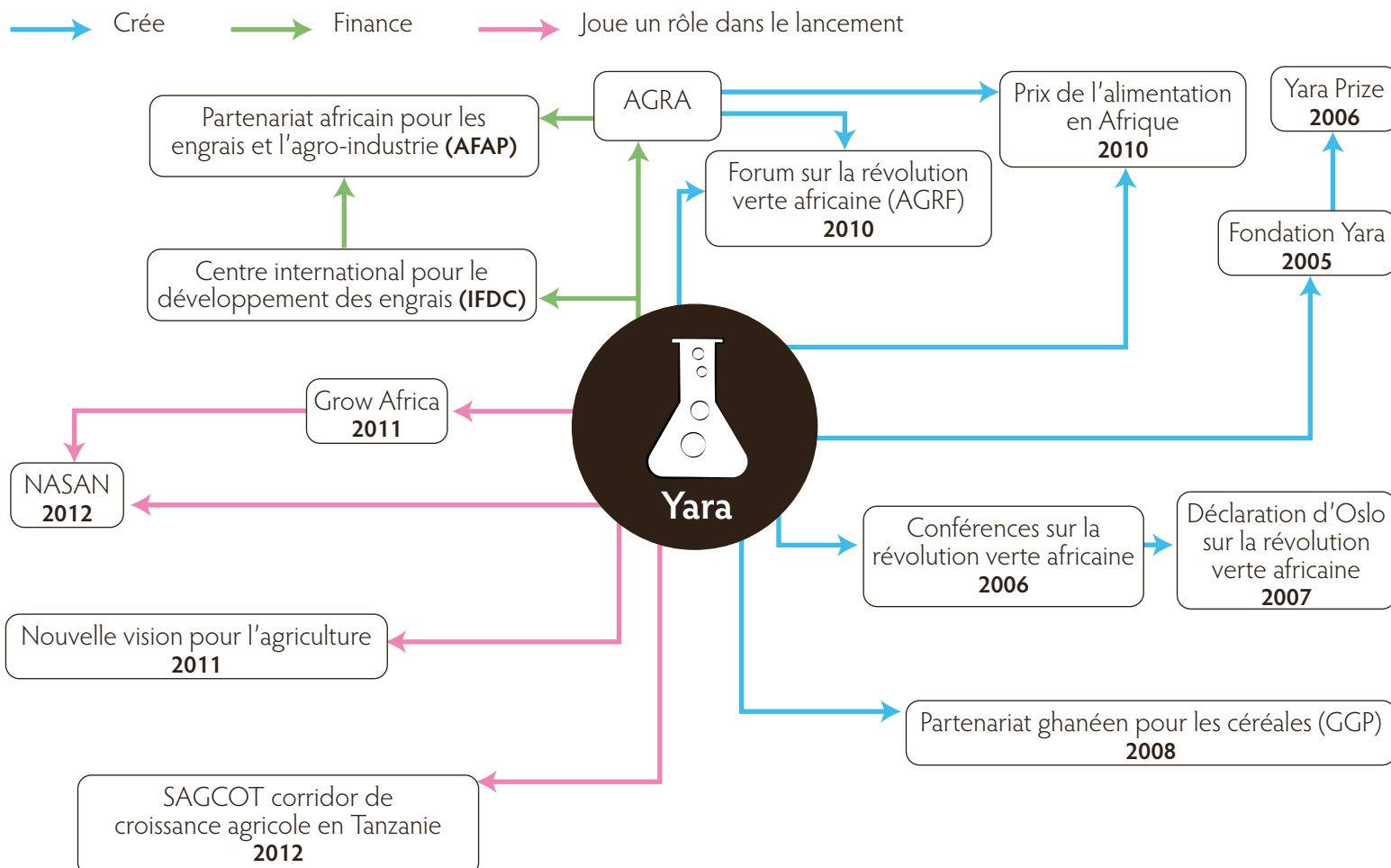




Illustration © Philippe de Kemmeter

## Jouer sur plusieurs tableaux

La firme norvégienne Yara International, principal producteur et négociant d'engrais au monde<sup>1</sup>, finance, participe ou impulse une série d'alliances et d'événements qui jouent un rôle important dans la gouvernance de la sécurité alimentaire en Afrique. Et ce via divers canaux, révélant une stratégie caractéristique de l'action des multinationales comme le montre le schéma ci-contre.

Ces multiples alliances ou initiatives ont en général les mêmes particularités structurales. Elles jouent sur plusieurs tableaux, associent des États et/ou des institutions régionales (telles que l'Uemoa ou la Cedeao en Afrique de l'Ouest); des firmes, des centres de recherche et/ou universités; et des organisations de producteurs (souvent le Roppa en Afrique de l'Ouest). Elles intègrent en leur sein des financeurs (fondations, agences d'aide) et des bénéficiaires de ces financements (organisations paysannes, États, centres de recherche).

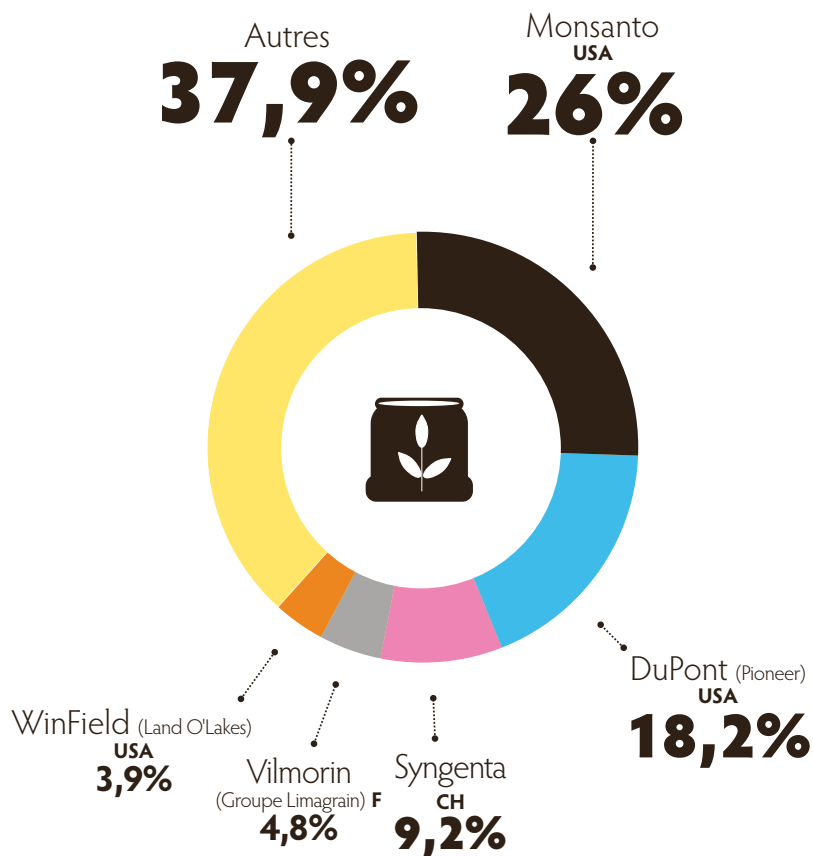
<sup>1</sup> Douze pour cent de parts de marché au niveau mondial, tous fertilisants confondus, mais plus de 40% sur le segment des engrais azotés.

Au-delà de ces similitudes, ces initiatives multi-acteurs recouvrent cependant une réalité hétérogène d'espaces aux contours flous (il est même parfois difficile de les qualifier) et aux modalités de prise de décision pas toujours bien définies. Ce qui est sûr par contre, c'est que le « secteur privé » impliqué dans ces plateformes multi-acteurs est bien souvent constitué des grandes entreprises leaders de leur secteur d'activité: Unilever, Cargill, Syngenta, Yara, Monsanto, Bayer, Nestlé, Dupont, BASF, etc. sans oublier les omniprésentes Coca-Cola et PepsiCo engagées notamment dans la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

## Idéologie commune

Ce qui frappe aussi l'observateur, c'est la convergence des idées émises par ces plateformes; on peut parler ici d'une idéologie commune. Presque toutes les initiatives partagent une même vision centrée sur un modèle d'intensification type « Révolution verte », basée sur une augmentation de la productivité par la mécanisation, l'artificialisation des processus de production, et la

## Les 5 plus gros semenciers en % des parts de marché



## Le marché mondial des semences protégées est estimé à 34,5 milliards de dollars

Sources: Agropoly; Déclaration de Berne; 2014 et ETC Group (2013)

recherche variétale orientée vers le rendement. Cette vision mise également sur les partenariats publics-privés.

Au-delà de cette vision partagée du développement agricole, il existe des liens plus étroits encore entre ces différents acteurs, à différents niveaux: financement, relations institutionnelles, responsables impliqués dans la gouvernance... Par exemple, le partenariat Grow Africa lancé en 2011 était coprésidé par Yara International qui, en 2012, concevra la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cette imbrication des acteurs est plus forte encore au niveau des plateformes plus techniques où l'on retrouve les semenciers et producteurs d'engrais fortement impliqués dans la promotion d'une intensification de l'agriculture africaine.

### Des enjeux spécifiques et un risque majeur

La crise alimentaire de 2007-2008 a accéléré un processus de réduction du périmètre d'intervention des États africains, déjà initié

avec les politiques d'ajustement structurel réclamées par les institutions internationales dans les années 1980-1990 et généralisé à l'ensemble des pays... La mobilisation croissante des financements privés a pris appui sur le constat d'une incapacité – plus ou moins réelle et plus ou moins provoquée – des États à honorer leurs engagements.

Les grands acteurs privés internationaux vont à partir de ce constat imposer un deal: le secteur privé peut investir dans la transformation de l'agriculture et pallier les difficultés de financement des États en contrepartie d'une réforme des politiques publiques. Il s'agit pour le secteur privé de pousser les États à « créer un écosystème favorable aux affaires », principalement à travers des réformes fiscales et juridiques.

La rengaine simpliste de la « transformation des agricultures africaines » a dominé le débat et a permis de passer sous silence la diversité des besoins de financements, leurs spécificités, la question des institutions et des instruments de financement, la problématique de la gestion des risques, et enfin la nécessité de déployer des mécanismes appropriés et durables assurant l'articula-



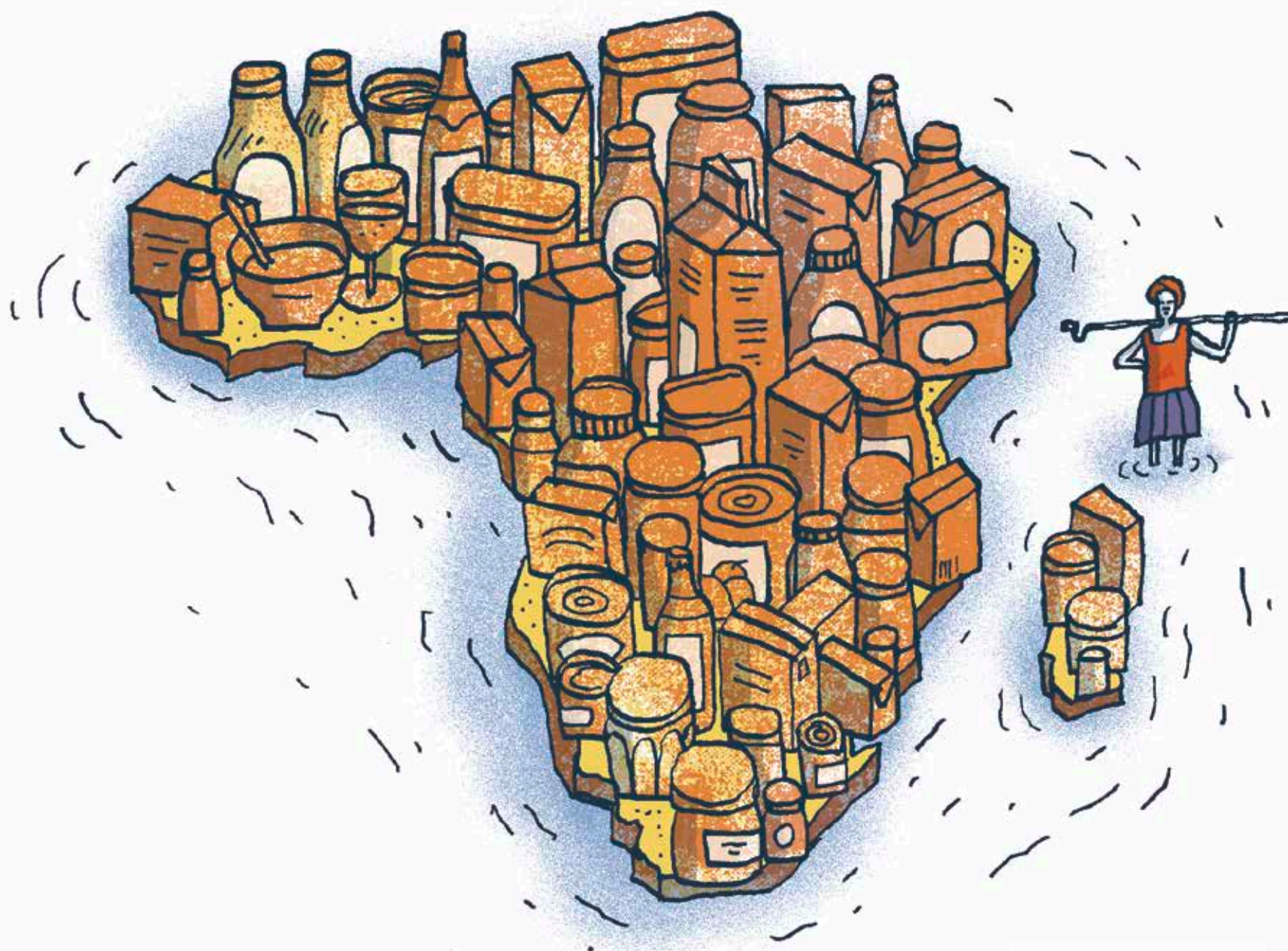


Illustration © Philippe de Kemmeter

tion et la cohérence du financement de l'ensemble du secteur.

Les organisations paysannes ont certes réussi à imposer un débat sur le modèle de développement agricole, mettant notamment en avant la capacité des agricultures familiales à répondre aux multiples enjeux des pays africains, et l'importance de la protection

profit d'une vision strictement techniciste de la transformation du secteur agricole.

En replaçant l'agriculture et la sécurité de leur approvisionnement alimentaire au centre de leurs politiques, les pays africains ont surtout réhabilité une approche interventionniste et validé une construction duale des agricultures africaines. S'ils ne rejettent pas l'exploitation familiale en raison

## Presque toutes les initiatives suivent le modèle d'intensification de la Révolution verte.

des marchés pour sécuriser l'investissement et rémunérer les producteurs confrontés à la concurrence internationale. Mais l'approche développée par l'Union africaine a gommé l'ensemble des questions qui appelaient des options et des choix politiques, au

de son importance sociale, la majorité des gouvernements ne lui font pas confiance pour assurer une forte croissance de la production et sécuriser les approvisionnements d'une population en forte croissance et en





voie d'urbanisation rapide. « Nouveaux acteurs », « pôles de croissance », « agrobusiness » sont considérés comme les vecteurs de la modernité agricole.

## Des défis multiples

Or l'Afrique est confrontée à des enjeux bien spécifiques et les défis dans le domaine de l'agriculture sont multiples.

Il faut relever le défi de l'emploi, de l'inclusion socio-économique des jeunes et de la cohésion des sociétés. Assurer aussi que cet emploi soit décent et génère des revenus suffisants à tous les acteurs.

## L'approche de l'Union africaine privilégie une vision strictement techniciste de la transformation du secteur agricole.

L'équité de genre reste un objectif loin d'être atteint, en Afrique aussi. Dans certains cas, on assiste même à un affaiblissement du rôle des femmes alors que l'intégration du genre dans les stratégies de modernisation agricole est une question essentielle et stratégique pour le devenir des sociétés rurales africaines.

Le recul de la malnutrition, quant à lui, ne peut pas reposer seulement sur la prise en compte de la nutrition dans les politiques de développement agricole même si elles doivent jouer leur partition. Il repose sur une approche impliquant une réforme de nombreuses politiques publiques. La question du statut de la femme est là aussi au cœur de progrès durables. Et si l'agriculture n'est pas la seule réponse, elle n'en est pas moins indispensable, notamment dans le cadre de stratégies de développement rural.

Quant aux changements climatiques, l'Afrique y est confrontée depuis des décennies. Les agriculteurs et leurs partenaires déploient des efforts depuis près de quarante ans pour sécuriser leurs productions... Leurs initiatives, souvent peu coûteuses, re-

posant sur des savoir-faire construits dans la durée, sont cependant globalement ignorés au profit de concepts tels que l'agriculture intelligente face au climat promue à l'échelle internationale par les firmes et certaines agences d'aide comme l'USAid. Et ce alors que de nombreux travaux montrent que l'agroécologie constitue une réelle alternative à la révolution verte conventionnelle, notamment sur le plan environnemental, sur le plan de la productivité, et enfin sur le plan de l'inclusion socioéconomique.

À ces enjeux « classiques » vient s'ajouter un risque majeur de désintégration régionale, induit par les multiples initiatives continentales et internationales centrées sur la transformation des agricultures qui remettent entre autres en question la légitimité des processus d'élaboration des politiques fondées sur le dialogue, la concertation et la négociation entre l'État, les organisations professionnelles, le secteur privé et la société civile. Elles imposent une logique « top-down ».

## Garantir des biens communs

Poser la question des enjeux, des responsabilités et des rôles revient à inviter la communauté des acteurs publics, depuis l'échelon international jusqu'au niveau national, à s'interroger sur les risques que comportent les trajectoires aujourd'hui privilégiées dans les relations entre puissance publique et secteur privé international dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la nutrition et de l'environnement.

Dans tous ces domaines, les entreprises sont à la fois une partie du problème et une partie de la solution. Mais il revient aux institutions publiques, en charge de porter des choix publics orientés vers la bonne gestion des biens publics et l'intérêt général des citoyens, de mettre en place des formes de régulation qui les garantissent. Or ces dernières années, il semble que les entreprises et fondations d'entreprises se soient érigées non seulement comme conceptrices et co-productrices des politiques publiques, mais aussi comme évaluatrices de ces politiques, sans qu'il y ait de réel encadrement de ce rôle. Le secteur privé a un rôle important à jouer dans la transformation des agricultures. Mais ce sont bien les décideurs publics africains, y compris en dialogue avec les acteurs internationaux, qui ont la responsabi-



## Quelle nouvelle vision ?

Lancé en 2010 à Davos lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial (FEM) par la communauté des multinationales (dont Cargill, DuPont, Monsanto, Unilever, Syngenta ou encore Yara), le programme d'action Nouvelle vision pour l'agriculture préconise une approche axée sur le marché pour augmenter de manière durable la productivité dans le secteur agricole.

Cette initiative se réalise concrètement par la mise en place de grands partenariats publics privés, notamment avec le lancement de Grow Africa. Créée en 2011 par le FEM, la Commission de l'Union africaine et le Nepad, avec un rôle clé de Yara, Grow Africa est une plateforme régionale de partenariat, regroupant plus de 200 entreprises et les gouvernements de 12 pays. Elle vise à créer des partenariats entre les gouvernements africains et le secteur privé par l'élaboration de plans d'investissement appuyant le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et les stratégies nationales pour la croissance agricole. Grow Africa a soutenu la mise en œuvre de plus de 1,5 milliard de dollars d'investissements et de plus de 10 milliards d'engagements d'investissements.

### « Accélérer l'apport de capitaux privés »

C'est encore Grow Africa qui a assuré, à la demande du FEM et avec l'appui de Yara, la mise en place de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Nasan), partenariat qui regroupe les membres du G8 (sauf la France qui en est sortie en février 2018), les gouvernements de 10 pays africains (dont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Sénégal en Afrique de l'Ouest), plus de 200 entreprises nationales et internationales, des organisations internationales, des organisations paysannes africaines. Elle vise à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique subsaharienne en misant sur l'accélération de l'apport de capitaux privés pour développer le secteur agricole africain. Elle est coprésidée par l'Union africaine, le FEM et les États-Unis.

lité devant leur peuple, et les générations futures, de déterminer les choix publics qui fondent cette transformation.

Face à la puissance économique et à la capacité d'influence des grandes firmes internationales, il semble nécessaire de mettre en place des outils de veille et de régulation. Plus concrètement il serait sans doute intéressant de réaliser – au niveau des institutions publiques, de la recherche et de la société civile – une veille permanente et détaillée des stratégies des entreprises, fondations, institutions régionales et États africains, et bailleurs de fonds aux quatre échelons de gouvernance (international, continental, régional, national). Des outils visant à garantir plus de transparence et de redevabilité à toutes ces échelles semblent également essentiels.

Ensuite, face au développement des plateformes multi-acteurs, il y a lieu d'interroger les modalités organisationnelles permettant

une gouvernance véritablement inclusive, au service du bien commun. Ce questionnement devrait réfléchir à l'intégration du secteur privé de manière plus représentative. Aujourd'hui, dans les initiatives politiques internationales et continentales, la voix du secteur privé est presque exclusivement portée par les plus grandes firmes multinationales. Pourtant, les filières agroalimentaires se structurent sur tout le continent et les entreprises privées nationales et régionales des intrants, de la transformation et de la distribution devraient être représentées au sein de ces instances.

Enfin, il semble fondamental d'interroger des modalités permettant à chacun des groupes d'acteurs représentés dans ces instances de défendre leurs intérêts. Pour cela, il sera nécessaire de renforcer les capacités des organisations paysannes et de la société civile africaine afin d'équilibrer le rapport de force. ■■■