

QUELLE IMPLICATION DU SECTEUR PRIVÉ DANS LES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES EN AFRIQUE ?

Les grands acteurs du secteur privé (les firmes multinationales et les fondations philanthropiques) s'impliquent de plus en plus dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle du continent africain. Forts de leur poids économique et encouragés par les pouvoirs publics, ils participent à l'élaboration des politiques publiques, influençant les structures de gouvernance et les modèles de développement. Si leur capacité à investir et transformer l'agriculture africaine est mise en avant, leur emprise sur la gouvernance agricole et alimentaire est questionnée. La controverse sur ce sujet est particulièrement vive. Comment expliquer cette implication croissante du secteur privé dans la gouvernance agricole et alimentaire en Afrique ? Quelles formes prend-t-elle ? Quels débats soulève-t-elle ?

NB : Ce bulletin de synthèse s'appuie sur la note *Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique* réalisée par Inter-réseaux, le bureau Issala, et SOS Faim Belgique. Il a pour objectif de présenter les grands enjeux de l'implication du secteur privé et les débats qu'elle suscite. Il n'est qu'un point d'étape dans le processus de travail de l'Inter-réseaux sur ce sujet. Vos réactions nous permettront de poursuivre la réflexion. N'hésitez pas à réagir, à donner votre avis ou à apporter un complément d'information en nous écrivant : inter-reseaux@inter-reseaux.org.

I- Comment le secteur privé est-il devenu clé dans la lutte contre la faim ?

A. La sécurité alimentaire en haut de l'agenda international et régional

La crise alimentaire de 2007-2008. Une multitude d'initiatives sont lancées suite à la crise alimentaire mondiale pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Figure 1*). L'Afrique est particulièrement visée par ces initiatives, du fait d'une série de facteurs. Insécurité alimentaire et croissance démographique sont particulièrement fortes sur le continent. Or le décalage entre les ambitions des autorités publiques et leurs capacités institutionnelles, humaines et financières pour y faire face est grand, ce qui ouvre le champ aux acteurs de l'aide qui jouent un rôle important dans les initiatives post-2008 sur la sécurité alimentaire. Enfin, les ressources agricoles africaines (terres, eau, main d'œuvre...) sont perçues comme insuffisamment exploitées et comme un élément crucial de la sécurité alimentaire mondiale à long terme [1].

Relancer la production agricole. Lors de la crise 2007-2008, les pays africains déficitaires nets en produits alimentaires de base ont été confrontés à des pénuries en raison de l'impossibilité de s'approvisionner sur les marchés internationaux. Face à la flambée des prix, des « émeutes de la faim » ont éclaté, porteuses de graves dangers pour les régimes en place. Après avoir longtemps délaissé le secteur agricole, la plupart des gouvernements africains ont réagi avec des politiques de relance de la production fondées sur un accroissement rapide de la productivité agricole [1]. En raison de ses capacités d'investissement, le secteur privé international est apparu comme un acteur clé pour augmenter la production agricole.

« Secteur privé » : de qui parle-t-on ?

Le terme de « secteur privé » englobe un ensemble d'acteurs très divers « allant des associations d'agriculteurs, des coopératives et des PME jusqu'aux plus grandes sociétés internationales » (FAO). L'utilisation de ce terme globalisant prête à croire que le secteur privé couvre un champ uniforme alors que ces acteurs défendent des intérêts parfois opposés, ont des impacts différents et ne peuvent pas être impliqués de façon uniforme dans des schémas de développement. Le terme « secteur privé » a été conservé pour rendre compte de l'ambiguïté des discours quand il s'agit de faire appel au « secteur privé » pour le développement comme lorsqu'il s'agit d'appui au développement du « secteur privé ». Néanmoins, le « secteur privé » impliqué dans la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle internationale se réduit dans les faits le plus souvent aux firmes multinationales et aux fondations philanthropiques qui leur sont associées.

Figure 1 : La multiplication des initiatives de sécurité alimentaire et nutritionnelle

2002	Alliance mondiale pour une meilleure nutrition (Gain) Mobiliser des partenariats public-privé pour lutter contre la malnutrition.		Mouvement <i>Scaling Up Nutrition</i> (SUN) Plateforme internationale de discussion des politiques et de financement de projets pour lutter contre la faim et la malnutrition.
2003	Déclaration de Maputo Engagement des Etats africains à consacrer plus de 10% des ressources budgétaires à l'agriculture.	2011	Grow Africa Lancé par l'Union africaine, le NEPAD et le FEM, co-présidé par Yara. Accroître l'investissement privé dans l'agriculture.
2006	Alliance pour la révolution verte en Afrique (Agra) Créée par les fondations Gates et Rockefeller pour accroître la productivité via la fourniture d'intrants.	2012	Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Nasan) Lancée par le G8, avec l'Union africaine et le NEPAD. Promotion de l'investissement privé dans 10 pays.
2009	Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) Initiative du G20 à Pittsburgh. Promesse de 35 millions de dollars/pays en moyenne sur les pays africains.		Défi Zéro faim Appel des Nations Unies pour l'éradication de la faim et de la malnutrition.
	Réforme du CSA Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale à la société civile et au secteur privé le statut de participants.	2014	Déclaration de Malabo Les Etats africains s'engagent à créer un environnement politique et institutionnel pour promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture et l'agro-industrie.
	Sommet du G8 de L'Aquila Promesse de 20 Md sur 3 ans pour lutter contre la faim.		Alliance globale pour une agriculture intelligente face au climat (GACSA) Favoriser les démarches locales d'adaptation au changement climatique.
	Une nouvelle vision de l'agriculture Programme d'actions lancé au Forum économique mondial (FEM) par des multinationales de l'agro-alimentaire.	2015	Objectifs n°2 de développement durable (ODD) Eliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.
2010	Forum africain pour la révolution verte (AGRF) Lancé par Yara et AGRA. Plateforme réunissant de hauts dirigeants pour élaborer des plans concrets pour la réalisation de la révolution verte en Afrique.		

Pour aller plus loin, voir la frise chronologique en ligne : <https://bit.ly/2ECynJu>

B. L'appel des pouvoirs publics au « secteur privé »

Des financements publics insuffisants. Si la crise de 2007-8 a donné lieu à plusieurs engagements financiers des Etats africains et de leurs partenaires, ceux-ci peinent à mobiliser les ressources nécessaires. Dès 2003 à Maputo, les Etats africains avaient pris l'engagement de consacrer plus de 10 % de leurs ressources budgétaires à l'agriculture. En 2013, moins de 10 pays atteignaient ce seuil [2]. En 2014 à Malabo, les chefs d'Etat africains, reconnaissant leurs difficultés à respecter leur objectif de 2003, s'engageaient à « *promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture, l'agrobusiness et l'agro-industrie* ». Les Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 font apparaître le même décalage entre besoins d'investissement et difficultés de mobilisation financière. Le déficit d'investissement pour que l'Afrique puisse atteindre les ODD est estimé entre 200 milliards et 1 200 milliards de dollars par an [3]. Dès lors, la communauté internationale cherche de plus en plus à mobiliser les financements privés pour le développement.

Transformer les agricultures africaines. La plupart des décideurs nationaux considèrent plus ou moins explicitement que l'agriculture familiale ne sera pas à la hauteur pour assurer la sécurité alimentaire du continent. Les firmes internationales seraient, elles, en mesure de mobiliser les connaissances, les technologies et les facteurs de production à même de combler le fossé de productivité des agricultures africaines. Les plans de relance ouvrent ainsi la porte à de nouveaux acteurs (entrepreneurs, hommes d'affaires, hommes politiques, investisseurs internationaux...) estimés porteur d'une véritable révolution agricole. Ces « nouveaux acteurs » disposent de capitaux et bénéficient de facilités foncières, notamment dans des zones nouvellement aménagées pour l'irrigation. D'autres

acteurs – les organisations paysannes, les ONG, certains chercheurs – soulignent au contraire que l'atteinte des objectifs de sécurité alimentaire ne pourra passer que par une approche basée sur la promotion et la sécurisation des agricultures familiales, premiers producteurs d'aliments et premiers investisseurs dans l'agriculture du continent. Ils insistent également sur la forte teneur en emploi de ces modèles de production, au contraire de systèmes capitalistiques. Du côté des institutions internationales et des pays donateurs, la volonté de soutenir les petits producteurs cohabite souvent avec la promotion des investissements des multinationales [1].

L'aide publique, levier des financements privés. Si le secteur privé est désormais perçu comme un acteur clé du développement, c'est aussi au regard des limites de l'aide publique au développement. Organisée en juillet 2015, la 3^{ème} Conférence internationale sur le financement du développement considèrerait que, face aux besoins de financement à venir, un changement majeur dans la logique traditionnelle d'intervention de l'APD devait s'opérer. Historiquement positionnée dans le financement des biens ou services publics, l'APD devrait changer de nature et rechercher un effet « catalytique » ou « levier » sur les financements privés afin de mobiliser l'épargne et les actifs financiers à l'échelle mondiale. Concrètement, cela se traduit par la mise en place d'instruments de financement du développement de plus en plus complexes et hybrides, tendant à effacer la distinction traditionnelle entre aide publique et apports privés (fonds de garantie constitués par des ressources publiques pour sécuriser des prêts d'institutions financières, fonds rassemblant investisseurs publics et privés, etc.) [4].

C. Le discours volontariste des entreprises

L'Afrique, nouvel eldorado ? Historiquement les firmes de l'agro-alimentaire s'étaient relativement tenues à l'écart du marché africain considéré comme peu porteur et risqué. Mais depuis quelques années, de nombreuses multinationales du secteur des semences, des engrais, des équipements, de la transformation et de la distribution des produits alimentaires choisissent d'investir en Afrique. Par exemple, Danone réalisait déjà 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires en Afrique en 2015 et investissait massivement sur le continent en rachetant Fan Milk (leader des boissons et produits laitiers glacés en Afrique de l'Ouest) ou en entrant au capital de l'entreprise kenyane Brookside Dairy.

Un marché porteur. Ce changement d'attitude peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Les taux de croissance économique de nombreux pays sont soutenus depuis le début des années 2000. Croissance démographique, urbanisation et émergence d'une classe moyenne offrent des perspectives de marché décisives pour les agro-industries. De plus, les gains de productivité potentiels de l'agriculture africaine sont importants, en raison des ressources naturelles et des facteurs de production disponibles (terres arables non exploitées, potentiel d'irrigation, main d'œuvre abondante...). Enfin, dans les pays occidentaux et asiatiques l'offre stagne du fait du plafonnement des rendements, de la saturation des espaces cultivés, ainsi que de la multiplication des normes environnementales et du développement des alternatives de production plus écologiques. L'Afrique présente dès lors une double opportunité : une capacité

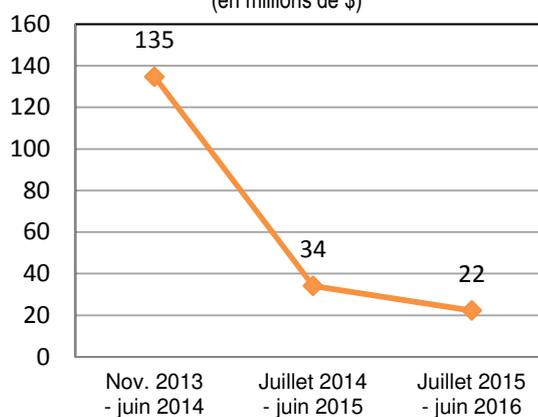
d'offre moins contrainte par les normes sociales ou environnementales, et une demande en forte croissance [1].

Des entreprises au service du bien commun ? L'engagement des entreprises internationales pour « moderniser l'agriculture africaine » ou « lutter contre la faim » constitue aussi un moyen stratégique d'améliorer leur image. Depuis les années 1990, elles intègrent de plus en plus des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités (démarche dite de RSE – Responsabilité sociale et environnementale). Cette intégration se fait néanmoins de manière parfois différenciée, certaines firmes déployant avant tout une stratégie de communication parfois déliées des pratiques réelles, mais d'autres se préoccupant effectivement de leurs liens avec les filières et les agricultures locales. Globalement, il ne s'agit plus seulement pour les entreprises de compenser ou corriger leurs impacts négatifs par des mesures philanthropiques, mais de se positionner comme des acteurs du développement dans l'exercice même de leur activité [5]. Par exemple, les engrais permettent selon elles de limiter l'extension des surfaces cultivées et la déforestation, et les semences certifiées de réduire l'usage de certains engrais chimiques. L'objectif affiché de Yara, leader des engrais azotés, est d'être « chef de file mondial de l'agriculture durable pour contribuer à la croissance verte et au développement durable ». Dans le discours de nombreuses multinationales, il n'y a dès lors plus d'antagonisme entre intérêt privé et gestion des biens publics, bien au contraire. Cette évolution majeure ouvre la porte à leur implication dans la production des politiques publiques.

Encadré 2 : Les investissements privés, une réalité à nuancer ?

Si les entreprises multinationales affichent une volonté d'engagement croissant en Afrique, plusieurs études montrent un décalage entre les effets d'annonce et la mise en œuvre effective de ces investissements. En Tanzanie par exemple, les investissements fonciers opérés par des investisseurs étrangers seraient inférieurs aux chiffres donnés par les rapports internationaux en raison du nombre important d'échecs de la négociation des projets [6]. De même, l'objectif affiché de promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole par la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'a pas été atteint au Sénégal. L'implication des partenaires privés dans cette initiative semble même s'affaiblir, comme le montre le schéma ci-contre. Au-delà de ces réserves, l'investissement global des firmes internationales en Afrique est difficile à quantifier. Peu de données existent et plusieurs rapports pointent le manque de transparence en ce qui concerne les investissements effectivement réalisés par les acteurs privés [7, 8].

Figure 2 : Evolution des engagements (déclarés) du secteur privé dans la NASAN au Sénégal (en millions de \$)



Source : GRSA, 2018 [7]

II- Quelle influence du secteur privé sur les politiques publiques ?

A. Des fondations philanthropiques incontournables

Un poids financier non négligeable. Entre 2013 et 2015, les fondations philanthropiques 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 fondation qui investit le plus dans le secteur agricole. Les fondations sont particulièrement engagées dans la recherche agricole avec un apport total de 7,7 milliards de dollars entre 2013 et 2015 [9]. Les recherches financées par les fondations privées liées à des firmes – qu'il s'agisse de Gates, Syngenta ou encore l'African agricultural technology foundation - portent en

premier lieu sur les intrants agricoles, en particulier les semences (notamment hybrides et OGM) [10]. Le poids de ces fondations est d'autant plus important que la recherche agricole est très peu financée par la puissance publique en Afrique.

Une capacité d'influence politique. D'une part les fondations philanthropiques font directement du plaidoyer dans les négociations internationales conduisant à l'édiction de normes (sur le commerce, la biodiversité ou encore les ressources génétiques). La Fondation Rockefeller a par exemple apporté

son soutien financier au Sommet africain sur les engrais qui s'est tenu en 2006 à Abuja au Nigeria, lors duquel 40 gouvernements nationaux ont accepté de lever les droits de douanes sur les engrais [11]. D'autre part, elles financent voire impulsent différentes initiatives qui vont jouer un rôle majeur dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce sont les fondations Rockefeller et Gates qui créent en 2006 l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (Agra), une alliance aujourd'hui également financée par d'autres fondations, des entreprises privées, des organisations internationales et des agences et banques de développement. Agra intervient directement dans la formulation et la révision des politiques et réglementation agricoles en Afrique. Au Ghana, par exemple, le groupe de travail d'Agra sur les semences a rédigé des révisions de la politique semencière nationale qui ont été soumises au ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture.

B. Des firmes multinationales derrière les politiques de promotion du « secteur privé »

« Nouvelle vision » pour l'agriculture. En 2009, 17 firmes multinationales lancent au sein du Forum économique mondial (FEM) la Nouvelle vision pour l'agriculture, un programme d'actions qui préconise une approche axée sur le marché pour augmenter de manière durable la productivité du secteur agricole. Concrètement, cette initiative se réalise par la mise en place de grands partenariats publics-privés, notamment avec le lancement de Grow Africa.

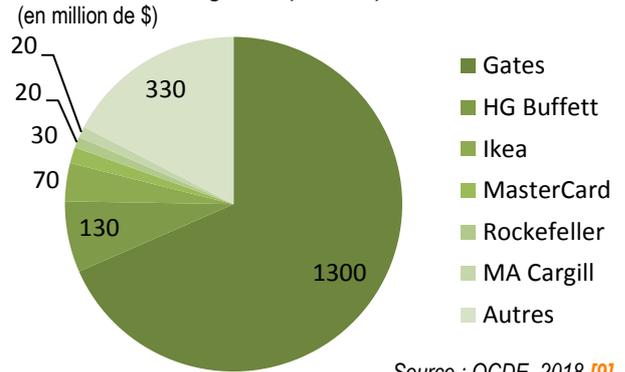
Grow Africa, pour des partenariats publics-privés. Créé en 2011 par le FEM, la Commission de l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), Grow Africa est une plateforme régionale de partenariats, regroupant plus de 200 entreprises et les gouvernements de 12 pays. Elle vise à créer des partenariats entre gouvernements africains et secteur privé par des engagements d'investissement du secteur privé 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.

Une « Nouvelle Alliance » entre public et privé. C'est encore Grow Africa qui a assuré, à la demande du Forum économique mondial et avec l'appui de Yara, la mise en place de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Nasan). Ce partenariat regroupe les membres du G8 (sauf la France qui en est sortie en février 2018 sous la pression de la société civile), les gouvernements de 10 pays africains (en majorité ouest-africains), des entreprises nationales et internationales, des organisations internationales et des organisations paysannes africaines. Co-présidée par l'Union africaine, le FEM et les Etats-

C. Les plateformes multi-acteurs, lieu d'influence des firmes internationales

La multiplication des plateformes multi-acteurs. Depuis les années 2000, se développent des plateformes associant des Etats, des institutions régionales (telles que l'UEMOA ou la Cedeao en Afrique de l'Ouest) et internationales, des acteurs de la société civile et des acteurs du secteur privé autour d'un objectif commun. Dans le cas de la Nouvelle Alliance, il s'agit d'attirer l'investissement privé pour développer le secteur agricole en Afrique, dans ceux de Scaling Up Nutrition, de la Food Fortification Initiative ou encore de l'Alliance pour l'industrie

Figure 3 : Engagements des fondations philanthropiques dans le domaine agricole (2013-15)

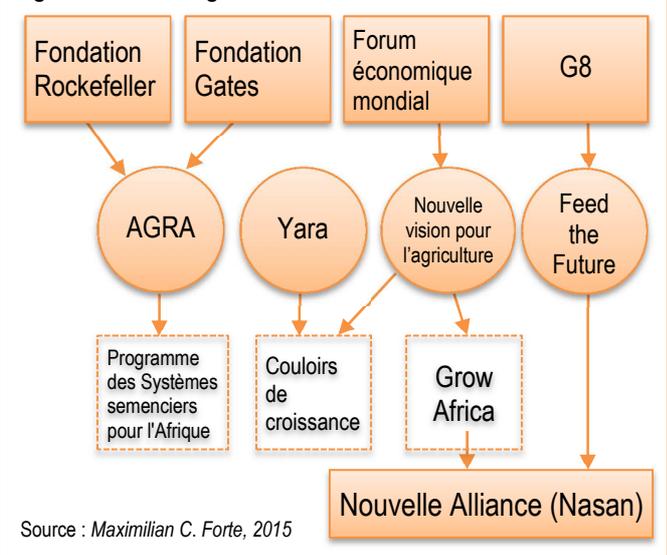


Source : OCDE, 2018 [9]

Unis, la Nasan vise à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique subsaharienne en misant sur la mobilisation de capitaux privés pour développer le secteur agricole africain.

Des « couloirs » pour la croissance agricole ? Les concepts de « corridors de croissance agricole » ou d'agropoles qui préconisent le développement d'une agriculture commerciale et reposent sur des investissements privés massifs concédés en échange de facilités foncières, douanières, fiscales et réglementaires pour les entreprises ont aussi été portés par des multinationales telles que Yara International (principal producteur et négociant d'engrais au monde) [5].

Figure 4 : Généalogie de la Nasan



Source : Maximilian C. Forte, 2015

semencière en Afrique de l'Ouest, l'objectif est respectivement de lutter contre la malnutrition, d'améliorer la santé par l'enrichissement des produits céréaliers industriels ou d'accroître la production, la distribution et l'utilisation de semences certifiées. La multiplication de ces alliances thématiques fait apparaître une certaine fragmentation de la gouvernance agricole et alimentaire. Néanmoins, l'imbrication des acteurs et des échelles au sein de celles-ci assure la diffusion d'une vision partagée.

Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une plateforme multi-acteurs?

Il s'agit de « tout mécanisme de collaboration entre des parties prenantes issues d'au moins deux sphères différentes de la société (secteur public, secteur privé et/ou société civile), qui mettent leurs ressources en commun, partagent les risques et les responsabilités en vue de résoudre un problème commun, de régler un conflit, d'élaborer une vision commune, d'atteindre un objectif commun, de gérer une ressource commune et/ou d'assurer la protection, la réalisation ou la fourniture d'un produit d'intérêt collectif et/ou public » (HLPE, 2018) [13]. Cependant, certains auteurs mettent en cause la réalité du partage des risques et des responsabilités au sein de ces alliances qui associent des « parties prenantes » aux intérêts, aux responsabilités, aux capacités extrêmement différents.

Une poignée de firmes internationales. Derrière la prolifération des plateformes multi-acteurs, on retrouve souvent les mêmes entreprises : quelques grandes firmes du secteur agricole et agro-alimentaire (Figure 3) [12]. Elles jouent d'ailleurs un rôle important dans leur mise en place. Yara a par exemple créé, avec l'Alliance pour la révolution verte en Afrique (Agra), le Forum sur la révolution verte africaine (AGRF) qui rassemble chaque année des leaders africains et mondiaux et des représentants du secteur privé. Ce Forum est préparé par des groupes de travail thématiques, constitués par des représentants d'organisations internationales, de firmes multinationales et de fondations. Il est ainsi un lieu d'influence important pour les acteurs du secteur privé. En 2016, Yara présidait avec le Partenariat africain pour l'engrais et l'agro-industrie (Afap) le groupe de travail sur les intrants, auquel participait également la société Syngenta (qui produit des semences et des produits phyto-sanitaires) et le groupe marocain OCP (producteur et exportateur d'engrais phosphatés).

Une articulation des niveaux d'intervention. La déclinaison de ces plateformes multi-acteurs aux différentes échelles (internationale, continentale, régionale, nationale) assure la cohérence à tous les niveaux des choix politiques et des investissements et permet aux firmes internationales d'exercer une influence jusqu'au niveau national. L'Alliance autour des semences l'illustre bien. Les firmes semencières sont impliquées dans l'édiction des normes internationales (UPOV 1991 ; Traité international sur les ressources phyto-génétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; *codex alimentarius*). Elles sont en lien avec le niveau continental à travers l'Agence pour la mise en œuvre du Programme semencier de l'Union africaine (AfricaSeeds). Elles soutiennent et participent à l'Alliance pour l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest (ASIWA) qui vise la

« construction d'une plateforme durable, inclusive, effective pour faire le plaidoyer et agir sur les questions clés nationales ou régionales du développement du secteur semencier afin d'accroître la production, la distribution et l'utilisation de semences certifiées en Afrique de l'Ouest » (*explorer la plateforme* : <https://bit.ly/2UzM4OP>). Enfin les entreprises et les fondations qui leur sont plus ou moins directement liées sont impliquées dans les réformes réglementaires régionales. C'est par exemple le cas de la définition et de la mise en œuvre du règlement semencier régional de la Cedeao, à travers le WASP porté par le CORAF et financé par l'USAID [1].

Des vecteurs d'influence. Les plateformes multi-acteurs jouent un rôle croissant dans la production des consensus et politiques sur la sécurité alimentaire. C'est par exemple au sein du Forum africain pour la révolution verte que sont élaborés les plans d'investissements pour accélérer la révolution verte en Afrique. Le Forum de 2016 a réuni, selon les termes du communiqué de Nairobi, « plus de 1500 délégués venus de 40 pays [...], une gamme variée et influente d'agents de changement du secteur africain et mondial » et s'est clôturé sur des engagements politiques, stratégiques et financiers de plus de 30 milliards de dollars. La Nouvelle vision pour l'agriculture, Grow Africa et la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont aussi eu des impacts concrets sur les politiques mises en œuvre en Afrique, comme les « couloirs de croissance » et contribuent à inspirer d'autres dynamiques de ce type dans le reste du continent. En effet, les corridors sont mentionnés comme l'un des piliers du plan d'industrialisation du continent mis en œuvre par la Banque africaine de développement et le Nepad. Au niveau sous régional aussi, les couloirs de croissance occupent une place centrale dans les stratégies développées pour l'intégration économique [1].

Figure 5 : Les multinationales au sein des plateformes multi-acteurs.

	GAIN 2002	FFI 2003	New vision 2009	AGRF 2010	SUN 2010	Grow Africa 2011	Nasan 2012	N4G 2013	GACSA 2014
Unilever									
Cargill									
Syngenta									
Yara									
Monsanto									
Bayer									
Pepsico									
Coca-Cola									
Nestlé									
Dupont									
BASF									

Adapté de Aubert (2018) [12]. Pour aller plus loin, voir la data visualisation en ligne : <https://bit.ly/2Gz7RTE>

III- Implication du secteur privé dans les politiques : controverses et débats

A. L'absence de débat sur le modèle de développement agricole

Diffusion d'une vision commune. Nombre d'initiatives lancées suite à la crise de 2007-8 et impliquant le secteur privé partagent une même vision du développement agricole et de la lutte contre la faim en Afrique. Cette vision est centrée sur un modèle type « Révolution verte », basée sur une intensification par la mécanisation, l'artificialisation des processus de production, et la recherche variétale orientée vers le seul rendement. Elle mise également sur les partenariats publics-privés et la création d'un environnement favorable aux investissements privés. Ce modèle de développement ne date pas de la crise de 2007-8 qui a sans doute davantage accéléré et renforcé certaines tendances qu'elle n'a introduit de ruptures. En effet, dès 2004 Koffi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, lançait son appel pour une « révolution verte en Afrique » [1].

Une approche techniciste de la faim. Les multiples plateformes et alliances segmentent les enjeux de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en formulant des objectifs techniques (augmenter l'investissement privé, accroître l'utilisation de semences certifiées, développer la fortification alimentaire, etc.), sans que ne soient discutés les enjeux politiques qui président aux options techniques. Il existe ainsi peu voire pas du tout de débat public

sur les modèles de développement agricole qu'il conviendrait de promouvoir. Un certain nombre de nouveaux enjeux sont pris en considération dans ces initiatives, en particulier l'adaptation au changement climatique, mais sans pour autant conduire à questionner fondamentalement les chemins de la transformation et de la modernisation des agricultures.

Un débat nécessaire sur les modèles de développement. Si la plupart des initiatives lancées depuis les années 2000 visent une forte augmentation de la production en Afrique, les défis pour atteindre cet objectif sont nombreux. Pour beaucoup, la transformation des agricultures doit tout à la fois permettre d'accroître considérablement la production agricole, de fournir des aliments sains et nutritifs à une population en forte croissance, de préserver durablement les ressources naturelles, d'offrir des emplois et des revenus décents à des dizaines de millions de jeunes arrivant chaque année sur le marché du travail, le tout dans un contexte de tensions de plus en plus fortes autour de l'accès aux ressources naturelles et de changements climatiques. Comment mieux porter dans le débat public ces enjeux et les options de développement qui les sous-tendent, et créer les conditions d'un débat et de choix plus démocratiques ?

B. Une gouvernance inclusive ?

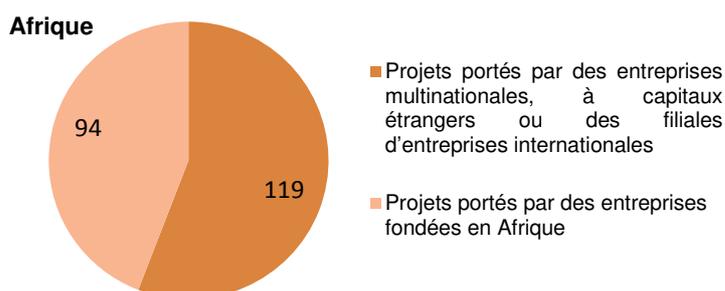
Quel secteur privé ? Le développement des plateformes multi-acteurs doit permettre d'élargir la participation aux politiques publiques à une plus grande diversité d'acteurs. Cependant, aujourd'hui dans les initiatives politiques internationales et continentales, la voix du secteur privé est presque exclusivement 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 pourraient voire devraient être représentées au sein de ces instances. Bien que le rôle des entreprises locales dans le développement économique des pays soit souvent mis en avant par ces initiatives, la présence des entreprises nationales au sein des plateformes multi-acteurs est relativement restreinte, comme le montrent les engagements de 2012-2013 prévus dans le cadre de la Nasan (Figure 4).

l'amélioration de la nutrition (GAIN), les différentes catégories de participants sont souvent regroupées ensemble dans le même espace, sans distinction des rôles, des responsabilités et des intérêts promus, et sans soucis des déséquilibres de pouvoir [14]. Ces instances rassemblent pourtant des acteurs aux capacités d'influence extrêmement inégales. Si elles peuvent conduire à une meilleure compréhension mutuelle, elles risquent également, selon certains observateurs, de reproduire les asymétries de pouvoir existantes et de renforcer encore davantage les acteurs les plus influents. De nombreux rapports recommandent ainsi de reconnaître les déséquilibres dans les rapports de forces et de trouver des moyens d'y remédier. Face à des firmes particulièrement outillées pour se faire entendre, la plupart des auteurs s'accordent sur la nécessité de renforcer les capacités de structuration et de plaidoyer des organisations paysannes et la société civile africaine [13,15]. Certains collectifs d'ONG pensent quant à eux que le secteur privé ne devrait pouvoir participer qu'aux plateformes multi-acteurs consacrées à la mise en œuvre de politiques déjà décidées et non à celles qui portent sur les choix politiques eux-mêmes [15].

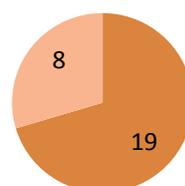
Un rapport de force déséquilibré. Au-delà de la représentativité, certains auteurs mettent aussi en cause la capacité de participation des différents types d'acteurs au sein des plateformes multi-acteurs. En effet, au sein des plateformes telles que *Scaling Up Nutrition (SUN)* ou *l'Alliance mondiale pour*

Figure 6 : Origine des entreprises dans la Nasan

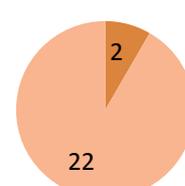
Engagements pour 2012-2014



Côte d'Ivoire



Bénin



Adapté d'ACF, Oxfam, CCFD-Terre-solidaire, 2014 [8]

Une subsidiarité inversée ? C'est paradoxalement à l'heure où les concepts de participation et d'inclusivité du dialogue sur les politiques font consensus que la gouvernance agricole et alimentaire se restructure autour d'une logique top/down. La déclinaison des alliances aux différentes échelles permet la diffusion jusqu'aux niveaux régionaux et nationaux de concepts portés notamment par des firmes multinationales (« couloirs de croissances », « agropole », « partenariats publics-privés »...). Ces concepts ne reposent généralement sur aucune concertation nationale avec les organisations agricoles et la société civile, voire même le secteur privé national. On observe ainsi une forme d'alignement inverse aux principes de subsidiarité et de

leadership national ou régional : les normes sont établies au niveau international et déclinées ensuite aux différentes échelles [1]. Ce processus interroge la façon d'articuler cette dynamique top/down avec les logiques bottom up en cours. Si la gestion des biens publics mondiaux (de la biodiversité, du changement climatique, des systèmes alimentaires) fait apparaître aujourd'hui plus que jamais des interdépendances mondiales, le débat ne peut pas appartenir uniquement à la sphère des acteurs internationaux. Comment concilier la prise en compte des interdépendances mondiales et la gestion démocratique des choix locaux ?

C. Quel rôle pour les institutions nationales et régionales ?

Une concurrence fiscale... Certains Etats africains transforment leur législation pour favoriser l'investissement privé. Le Burkina Faso par exemple travaille actuellement à un projet de loi portant code des investissements agro-sylvo-pastoral, halieutique et faunique qui devrait contribuer à améliorer le climat des affaires dans le secteur agricole à travers des avantages fiscaux et douaniers accordés aux investisseurs privés. De tels changements législatifs deviennent des contreparties de l'investissement privé. Ils sont encouragés par la Banque mondiale à travers les index Doing Business (créé en 2002) et Enabling Business of Agriculture (créé en 2013). Ces index classent les pays en fonction des cadres réglementaires applicables aux entreprises et des coûts de transactions pour les investisseurs. Les pays sont ainsi mieux classés s'ils réduisent les coûts des taxes, le temps et le contenu des procédures sur l'importation des engrais chimiques, sur la vente de semences industrielles ou encore sur l'exportation de produits agricoles. Ces index proposent aussi un agenda de réformes pour améliorer l'environnement des affaires en agriculture. Ils mettent ainsi en concurrence les gouvernements de pays africains pour améliorer le « climat des affaires » par l'assouplissement du cadre réglementaire et fiscal dans le domaine agricole.

... **qui fragilise les Etats.** Plusieurs questions se posent sur la pertinence de ses incitations. La première concerne la contradiction dans laquelle se retrouvent les Etats entre, d'une part la nécessité de diminuer fortement la fiscalisation de l'activité agricole et agroalimentaire et, d'autre part, la nécessité d'augmenter les ressources budgétaires et en particulier la part de ces ressources allouée au secteur agricole. Alors que l'agriculture est considérée comme le principal gisement de croissance économique de nombreux pays africains, est-il possible d'envisager une quasi défiscalisation du secteur agricole sans se rendre complice d'un affaiblissement encore plus grand de l'Etat et de ses capacités d'exercer ses fonctions régaliennes ? Comment envisager alors le financement nécessaire des politiques sectorielles et de la protection sociale, dans un contexte où la transition vers une fiscalisation des revenus des ménages est très délicate ?

Conclusion

L'implication croissante des grands acteurs du secteur privé dans la gouvernance agricole et alimentaire en Afrique pose des questions fondamentales en termes de modèles de développement agricole et de gouvernance. Si l'aspiration à une gouvernance plus inclusive est légitime, le risque est que celle-ci soit accaparée par une poignée d'acteurs au détriment d'autres

Une concurrence déloyale au détriment de l'agriculture familiale ? La deuxième question concerne le risque de concurrence déloyale entre les agents économiques ou investisseurs privés qui bénéficient des mesures fiscales et l'ensemble des producteurs, notamment les exploitations familiales, qui n'en bénéficient pas. Lorsque les Etats s'intéressent à la question des petits producteurs, c'est moins dans un souci d'équité que pour créer les conditions qui permettent la réalisation des projets d'investissements. Le souci permanent des Etats à attirer les investisseurs privés interroge sur leur rôle de régulateur et de garants de l'intérêt général.

Quels risques pour l'intégration régionale ? Enfin, une troisième question se pose concernant le risque de désintégration régionale. En effet, la course au mieux disant fiscal et réglementaire est engagée entre les pays d'un même espace d'intégration, alors même que les institutions régionales d'intégration promeuvent l'harmonisation des politiques nationales dans ces domaines.

Une régulation nécessaire. Le déplacement des centres de décision vers des plateformes et alliances réunissant des acteurs aux intérêts et aux capacités d'influence extrêmement hétérogènes rend encore plus essentiel le rôle des pouvoirs publics comme régulateurs et comme garants de l'intérêt général. Les acteurs privés, qui représentent une ressource financière précieuse, sont dotés d'une rationalité qui reste a priori, malgré l'idéal de conciliation entre biens communs et intérêts privés véhiculé par certains, différente de celle d'une collectivité ou d'un Etat, dont l'objectif premier devrait être le bien-être social et économique de ses populations. Le problème, c'est qu'il existe parfois un décalage important entre les capacités techniques, humaines et financières des géants de l'agro-industrie et celles des Etats et de leurs institutions. Comment les institutions publiques peuvent-elles dans ces conditions assurer leur rôle de régulateur ? Comment éviter que la co-production des politiques et réglementations intervienne sans contre-pouvoirs et avec un faible degré de transparence ?

acteurs du secteur privé et de la société civile. Face à la puissance économique et la capacité d'influence des grandes firmes internationales et des fondations qui leurs sont liées, il semble essentiel de mettre en place des outils de veille et de régulation de cette influence afin de créer les conditions de débats et de choix plus démocratiques.

REFERENCES

- [1] Issala, Inter-réseaux développement rural, 2017. Les pôles de croissance en Afrique de l'Ouest et du centre : réalités, impacts et enjeux.
- [2] Inter-réseaux, 2013. BDS n°9 : Politiques agricoles et finances publiques en Afrique : Eléments de suivi et d'évaluation depuis Maputo. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/BDS_Maputo_mis_en_page_FINAL_.pdf
- [3] CNUCED, Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique. https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/aldcafrica2016_fr.pdf (1,9 Mo)
- [4] Gabas, J. J., Vernières, M., 2017. Financement ou financiarisation du développement? Une question en débat. Mondes en développement. <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2017-2-page-7.htm>
- [5] Inter-réseaux, 2013. BDS n°9 : Coopération pour le développement agricole en Afrique : Le rôle des entreprises et des fondations privées. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/BDS_No10_final.pdf
- [6] Schlimmer, S., 2018. Les politiques foncières en Tanzanie, entre promotion de l'investissement et omniprésence de l'Etat : Un bilan dix ans après la « nouvelle ruée vers les terres ». https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/schlimmer_politiques_foncieres_tanzanie_2018.pdf (1,46 Mo)
- [7] GRSA, 2017. L'investissement privé en agriculture est-il la solution ? Evaluation de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Sénégal. http://archive.cccic.ca/working_groups/Rapport_Final_NAFSN.pdf (1,7 Mo)
- [8] Action contre la faim, Oxfam France, CCFD-Terre solidaire, 2014. La faim, un business comme un autre : Comment la Nouvelle Alliance du G8 menace la sécurité alimentaire en Afrique. https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport_nasan_final.pdf (6,6 Mo)
- [9] OCDE, 2018. La philanthropie privée pour le développement. https://read.oecd-ilibrary.org/development/la-philanthropie-privée-pour-le-developpement_9789264303973-fr#
- [10] Swanby, H, 2015. Qui profite des cultures GM ? L'expansion des intérêts agro-industriels en Afrique grâce à la politique de biosécurité. <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2015/02/qui-tire-profit-des-cultures-gm.pdf> (1 Mo)
- [11] Daño, E. C., 2007. Unmasking the new Green Revolution in Africa: Motives, players and dynamics. <http://twn.my/title2/books/pdf/green.revolution.in.africa.pdf> (1,3 Mo) 
- [12] Aubert, P.-M., 2018 (sous presse). Fragmentation et privatisation de la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire : l'émergence d'un bloc « agro-industriel » et le retour du paradigme productiviste.
- [13] HLPE, 2018. Partenariats multipartites pour le financement et l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030. Résumé en français : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2018_Multistakeholder-Partnerships_S_R-FR.pdf
- [14] McKeon, N. (2018), Global Food Governance : Between corporate control and shaky democracy. https://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/GG-Spotlight/ggs_2018-02_en.pdf 
- [15] Concord, 2017. Allier les moyens et les fins : Quel rôle pour le(quel) secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ? https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/04/CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf (1,6Mo)

Pour davantage de ressources bibliographiques sur le sujet, nous vous invitons à lire notre **Bulletin de veille n°343 : Le secteur privé : Implication dans la gouvernance alimentaire et nutritionnelle** : http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/bdv_343_secteur_privé_1.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique. Vous pouvez vous abonner sur le site d'Inter-réseaux. Ces bulletins sont réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du ministère des Affaires Étrangères (Belgique) et de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.be) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été réalisé par Marie Hur (marie.hur@inter-reseaux.org), avec l'appui de Liora Stührenberg, Vital Pelon et Roger Blein, sur la base de la note intitulée *Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique*. Nous remercions en particulier Arlène Alpha, Jean-Jacques Gabas, Vincent Ribier et Emma Tyrou (Cirad), François Doligez, Johny Egg, Henry Leturque (Iram), Marc Mees (SOS Faim Belgique), Nora McKeon (Terra Nueva), Pierre-Marie Aubert (Iddri), et Jean-Jacques Grodent, pour leurs contributions à cette réflexion.