

L'implication du secteur privé international dans la gouvernance de la sécurité alimentaire en Afrique: diffusion d'un nouveau paradigme de développement agricole

The implication of the international private sector in the governance of food security in Africa: dissemination of a new agricultural development paradigm

Marie Hur and Liora Stührenberg

Depuis la crise alimentaire de 2007-2008, les acteurs privés internationaux (multinationales et fondations philanthropiques) sont considérés comme des partenaires clés dans la conception, le financement et la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires, aussi bien par les dirigeants africains que par les donateurs. L'implication des acteurs privés internationaux a fait évoluer l'architecture de la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, désormais marquée par la multiplication d'espaces hybrides dans lesquels les firmes internationales et les fondations philanthropiques jouent un rôle de premier plan. La très forte connexion des acteurs impliqués dans ces plateformes multiacteurs et la déclinaison de ces plateformes aux différentes échelles (internationale, régionale, nationale) assure la diffusion d'un consensus sur les modèles de développement. S'affirme ainsi un schéma de modernisation des agricultures africaines basé sur l'agriculture commerciale, et un modèle de "révolution verte" à forte mobilisation de capitaux et rentable financièrement. Bien que contestée par une multitude d'acteurs, cette vision peine à être mise en débat.

Since the food crisis of 2007-2008, international private actors (multinationals and philanthropic foundations) have been considered as key partners in the design, finance and implementation of agricultural and food policies, both by African leaders and by donors. The involvement of international private actors has changed the architecture of food and nutrition security governance, now marked by the proliferation of hybrid spaces in which international firms and philanthropic foundations play a leading role. The very strong connection of the actors involved in these multi-actor platforms and the variation of these platforms at different scales (international, regional, national) ensures the dissemination of a consensus on development models. There is thus affirmed a plan for the modernization of African agriculture based on commercial agriculture, and a model of Green Revolution with strong capital mobilization and financial profitability. Although contested by a multitude of actors, this vision is dominant in debate.

Introduction

Depuis une dizaine d'années, les acteurs privés internationaux (multinationales et fondations philanthropiques) sont de plus en plus considérés comme des partenaires clés pour financer et transformer les agricultures africaines, en vue d'assurer la sécurité alimentaire du continent. Dirigeants et donateurs ont ainsi développé un arsenal d'instruments pour faciliter l'implication du secteur privé dans le secteur agricole africain. L'architecture de la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a, quant à elle, évolué pour se recomposer autour d'une multitude d'espaces hybrides dans lesquels les firmes internationales et les fondations philanthropiques – qui ont progressivement acquis une certaine légitimité à co-produire les politiques agricoles et alimentaires - jouent un rôle de premier plan. A cette évolution des processus politiques s'articulent des processus de production et de diffusion des savoirs.

Cet article s'intéresse à l'évolution corrélative, depuis le milieu des années 2000, des modalités de gouvernance et de la constitution des savoirs dans le domaine de la sécurité alimentaire en Afrique, marquées par l'implication croissante des acteurs privés internationaux. L'hypothèse que nous formulons est que l'évolution du discours et de la gouvernance en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire sont deux processus qui se sont alimentés mutuellement et qui ont favorisé la diffusion d'un certain paradigme du développement agricole. Une vision techniciste et productiviste du développement agricole s'est largement imposée, alors même qu'elle est contestée par une multitude d'acteurs. Paradoxalement, le mantra de la gouvernance inclusive permet difficilement l'expression d'une pluralité de points de vue.

L'article est écrit sur la base d'une publication d'Inter-réseaux développement rural, du bureau Issala et de SOS Faim Belgique, *Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique* (Blein, Hur, Stührenberg, 2019) issue d'un processus de réflexion collective mené depuis 2017 au sein du réseau, et des résultats d'un atelier ayant réuni des représentants d'organisations paysannes, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'agences de coopération à Ouagadougou (Burkina Faso) en octobre 2019.

Comment le secteur privé est devenu un acteur central du discours sur le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique

Une conjonction de processus contribue au milieu des années 2000 à faire du secteur privé un acteur clé du discours sur le développement agricole et la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique (SAN).

Après les indépendances, les États africains avaient globalement fait le choix de politiques

agricoles interventionnistes, fondées sur des investissements conséquents dans des filières jugées stratégiques. Les années 1980 marquent un tournant dans les politiques économiques en général et les politiques agricoles et alimentaires en particulier. Dans un contexte de crise des dettes publiques extérieures et de politiques de dérégulation de l'économie menées au Royaume-Uni et aux États-Unis, les institutions financières internationales conseillent aux pays pauvres endettés de réduire leurs dépenses, notamment en démantelant leurs politiques agricoles et alimentaires. La libéralisation de l'agriculture apparaît ainsi sur l'agenda des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1986. Ces politiques conduisent à la spécialisation agricole et à l'ouverture commerciale. Si des voix s'élèvent dès les années 1980 et tout au long des années 1990 et 2000 contre cette vision qui consiste à assurer la sécurité alimentaire par le recours au marché international, la crise alimentaire de 2008 achève de la remettre en question.

Certes, la crise de 2008 a été causée par une conjonction complexe de facteurs et n'est pas le signe d'une pénurie mondiale. Elle a toutefois donné globalement lieu à une forte volonté politique d'augmenter rapidement et conséquemment la production agricole, et particulièrement en Afrique (Bricas et Goïta, 2018; Blein *et al.*, 2019). Cette dynamique a été alimentée par les travaux de prospective et les nombreuses publications alarmant sur les risques accrus de pénurie alimentaire, avec une perspective constamment remise en avant : celle de devoir doubler la production agricole mondiale pour nourrir 9 milliards d'habitants d'ici 2050 (Fouilleux *et al.*, 2017).

Cette volonté s'est concrétisée en une multitude d'initiatives mettant l'accent sur la production : l'initiative *Feed the Future* de l'administration Obama (2010), la plateforme *Grow Africa* mise sur pied par le Forum économique mondial, la Commission de l'Union Africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique - NEPAD (2011), la NASAN initiée par le G8 (2012), ou encore le Défi *Zéro faim* lancé la même année par le secrétaire général de Nations-Unies Ban Ki-Moon.

Dans la mesure où elles reposent plus ou moins explicitement sur des modèles de production intensive (notamment en capitaux et en intrants chimiques), ces politiques visant un accroissement rapide de la production – et surtout de la productivité et des rendements – accordent une place de choix au secteur privé, et notamment aux grandes firmes internationales qui disposent des capitaux et des « paquets technologiques » présentés comme nécessaires pour augmenter rapidement les rendements. La feuille de route du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) précise ainsi que « le secteur privé sera un partenaire clé pour la mise en œuvre, prenant parfois la direction des opérations. Si un effort spécial sera fait pour favoriser et soutenir le secteur privé national, l'ampleur de la tâche à accomplir commande que tous les niveaux du secteur privé – des entreprises locales naissantes aux multinationales créées de longue date – soient pro activement engagées en qualité de partenaires » (Union Africaine, 2015).

Le secteur privé contribue à l'élaboration d'un tel discours en mettant en avant ses atouts pour relever le « défi » des 9 milliards de bouches à nourrir, sur une planète de plus en plus peuplée et impactée par les effets des changements climatiques. Par exemple, les entreprises productrices d'engrais soulignent l'importance d'intensifier la production afin de limiter l'expansion des surfaces cultivées et les impacts sur la déforestation et les pertes de biodiversité. Sur son site internet, la firme Yara, leader mondial des engrais azotés, se donne pour mission de « nourrir le monde de manière responsable et protéger la planète » grâce à ses offres d'engrais et d'agriculture de précision qui « permettent aux agriculteurs d'accroître leurs rendements et d'améliorer la qualité de leurs produits, tout en réduisant les effets sur l'environnement » (Yara, 2020). Lorsque la nutrition a été intégrée à l'agenda de la communauté internationale à partir de l'organisation en 2014 de la seconde Conférence internationale sur la nutrition (ICN2), les acteurs privés ont également été actifs. Les industries agro-alimentaires jouent la fortification en ajoutant des éléments nutritifs dans leurs produits pour lutter contre certaines carences en micro-nutriments. Les industries semencières et les entreprises d'engrais chimiques ont également investi le créneau avec la bio-fortification. Les premières proposent des variétés, obtenues par croisement ou par modification génétique, plus riches en micro-nutriments. Les secondes proposent des engrais enrichis en zinc, bénéfiques à la fois pour la nutrition des plantes et des Hommes (Bricas et Goïta, 2018).

Parallèlement à ces évolutions, les réflexions sur le financement du développement contribuent aussi à donner une place de plus en plus importante au secteur privé. Au niveau mondial, les Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 donnent lieu à des exercices d'estimations des besoins d'investissements qui montrent que les pays en développement afficheront un déficit de financement pouvant atteindre 2 500 milliards de dollars par an sur la période 2015-2030 pour atteindre les ODD (CNUCED, 2016). Or, l'aide internationale et les gouvernements africains avouent de leur côté peiner à mobiliser des financements supplémentaires et se tournent vers le secteur privé.

Ainsi, en 2014 à Malabo, les chefs d'États africains, reconnaissant leurs difficultés à respecter l'objectif qu'ils s'étaient fixé en 2003 de consacrer 10% de leur budget au secteur agricole, s'engagent à « créer un environnement politique et institutionnel, ainsi que des systèmes d'appui appropriés ou améliorer ceux qui existent, pour promouvoir l'investissement privé dans l'agriculture, l'agrobusiness et l'agro-industrie » (Union Africaine, 2014). Quelques mois plus tard, en juillet 2015, la troisième Conférence internationale sur le financement du développement considère à son tour que la mobilisation du secteur privé est nécessaire, plaidant alors pour un changement majeur dans la logique traditionnelle d'intervention de l'aide publique au développement : historiquement positionnée dans le financement des biens ou services publics, l'aide publique au développement devait désormais rechercher un effet « catalytique » ou « levier » sur les financements privés afin de mobiliser l'épargne et les actifs

financiers à l'échelle mondiale. Concrètement, la recherche de cet « effet de levier » conduit à mettre en place des instruments de financement du développement de plus en plus complexes et hybrides. Les ressources publiques sont placées dans des fonds de garantie ou des fonds d'investissements qui doivent permettre aux entreprises de lever des fonds complémentaires par emprunts auprès de banques commerciales. (Gabas *et al.*, 2017). Il est toutefois difficile d'établir la participation accrue du secteur privé au financement du développement agricole : il existe souvent un décalage entre les effets d'annonce et leur mise en œuvre effective (Blein *et al.*, 2019).

D'une certaine manière, le discours sur la synergie public-privé participe à effacer les limites entre intérêts privés et biens communs et donc à légitimer l'implication croissante du secteur privé dans la production des politiques publiques. Cette évolution a été grandement facilitée par la réconciliation – du moins dans les discours – entre intérêts privés des firmes agro-industrielles et biens communs dans le domaine agricole et alimentaire.

Comment le secteur privé international a contribué à modifier la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

A partir des années 2000, les firmes et fondations privées impulsent de nombreuses initiatives qui contribuent à modifier la gouvernance de la SAN.

Le secteur privé institutionnalise sa « nouvelle vision de l'agriculture »

En 2004, la firme Yara lance son Programme Afrique, en réponse à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan, pour une révolution verte en Afrique. Sur le modèle asiatique, la révolution verte doit permettre de faire sortir le continent africain de l'insécurité alimentaire, en développant notamment l'irrigation, les cultures vivrières et l'utilisation d'intrants (voir page 115). Yara participe ensuite - avec Monsanto, Unilever et la fondation Rockefeller - à la *Task Force* sur la faim mise sur pied par le Secrétaire Général des Nations Unies dans le cadre des Objectifs du Millénaire. Cette consultation des multinationales signifie qu'elles participent à édicter les « bonnes recettes » du développement agricole (structuration des chaînes de valeur, corridors de croissance agricole, partenariats public-privé pour faciliter l'investissement, etc.).

C'est également Yara qui promeut le concept de « couloir de croissance agricole », lors du forum du secteur privé qui s'est tenu en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2008. Concrètement, il s'agit de construire des infrastructures visant à attirer l'investissement et à faciliter le développement de l'agriculture commerciale afin de booster le secteur agricole, en particulier à travers le désenclavement et la connexion des zones agricoles à fort potentiel avec les ports (Binet, 2014). Cette idée de couloirs agricoles est inscrite dans le cadre du projet « Une nouvelle vision de l'agriculture » lancé par plusieurs grandes

multinationales, telles que Yara, Bayer, Cargill, Monsanto, Nestlé, Syngenta ou encore Unilever, au sein du Forum économique mondial en 2009. En 2010, Yara est également reçue par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la revue des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et fera devant les États membres la promotion de son concept de couloirs de croissance (Binet, 2014).

Suite à ces différentes initiatives, 36 pôles de croissance agricole et neuf couloirs de croissance ont été développés dans 23 pays d'Afrique (Delcourt, 2019). Les corridors sont mentionnés comme l'un des piliers du plan d'industrialisation du continent mis en œuvre par la Banque africaine de développement (BAD) et le NEPAD (Issala et Inter-réseaux, 2017).

Un autre concept clé inscrit dans le programme d'action de la Nouvelle vision pour l'agriculture, est celui des partenariats public-privé pour faciliter les investissements dans l'agriculture africaine, tels que Grow Africa. Créé en 2011 par le Forum économique mondial, 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.

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 Forum économique mondial et les États-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.

La multiplication des plateformes multi-acteurs favorise une approche techniciste de la sécurité alimentaire

Les multiples alliances et initiatives consacrées à la SAN et au développement agricole en Afrique qui ont émergé depuis les années 2000 ont en général les mêmes caractéristiques. Elles associent des États et des institutions régionales (telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Afrique de l'Ouest), des firmes, des centres de recherche et des universités, et des organisations de producteurs autour d'un objectif commun (Issala et Inter-

réseaux, 2017). Dans le cas de la Nouvelle Alliance, il s'agit d'attirer l'investissement privé pour développer le secteur agricole en Afrique de Scaling Up Nutrition, de la Food Fortification Initiative ou encore de l'Alliance pour l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest. Les objectifs sont 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.

L'émergence de ces « plateformes multi-acteurs » est parfois présentée comme une réponse aux lenteurs du multilatéralisme. Basées sur une approche « volontariste », elles sont censées offrir plus de réactivité et de pragmatisme, élargir la participation aux politiques publiques à une plus grande diversité d'acteurs et permettre de mobiliser davantage de financements (Aubert, à paraître).

Derrière la multiplication des alliances multi-acteurs on retrouve toutefois une poignée de firmes multinationales de l'agro-alimentaire, comme le montre le schéma ci-dessous. Le pouvoir normatif de ces grandes firmes est d'autant plus important que le secteur de l'agro-alimentaire est de plus en plus concentré (six firmes contrôlent 60% du marché mondial des semences et 75% du marché des pesticides, quatre firmes se partagent 90% du commerce mondial des céréales) (Ipes-Food, 2017).

Figure 1. Les multinationales au sein des plateformes multi-acteurs

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

Adapté de Aubert (à paraître). Voir la data visualisation en ligne : bit.ly/alliancebds27

Les multiples plateformes et alliances segmentent les enjeux de la SAN en formulant des objectifs techniques auxquels il convient de répondre (augmenter l'investissement privé dans le secteur agricole, accroître l'utilisation de semences certifiées, développer la fortification alimentaire, etc.). Cette approche techniciste est particulièrement propice au secteur privé international qui se présente comme porteur de solutions pour résoudre les défis techniques. C'est notamment le cas des fondations Gates et Rockefeller qui promeuvent les innovations

fondées sur la science (*science-based innovations*) pour apporter des solutions aux défis de longue date perçus comme mettant en péril la sécurité alimentaire (Stevenson, 2014).

Malgré cette fragmentation de la gouvernance, la très forte connexion entre les acteurs et la déclinaison de ces initiatives aux différentes échelles territoriales assure la diffusion d'une vision commune. L'imbrication des acteurs est particulièrement forte au niveau des plateformes plus « techniques », comme celles consacrées aux engrais ou aux semences. Pour ce qui est des engrais, Yara est ici encore un bon exemple. L'entreprise norvégienne est impliquée dans le financement de l'organisation internationale IFDC (Centre international pour le développement des engrais), basée aux États Unis, et chargée de la promotion de l'utilisation des engrais. Cette organisation internationale, soutenue par ailleurs par la coopération néerlandaise et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), développe en Afrique de l'Ouest, dans le cadre du PRIA (Programme régional d'investissement agricole de la Cedeao), le projet « Marché régional des intrants (MIR +) ». Yara est aussi indirectement impliquée dans l'African Fertilizer and Agribusiness Partnership (AFAP), créé avec un financement initial de 25 millions de dollars de la Fondation AGRA, et soutenu également par le NEPAD, l'IFDC, la BAD et l'AGMARK (Agricultural Market Development Trust). IFDC, AFAP et USAID sont les principaux partenaires de la CEDEAO dans l'animation du Forum des parties prenantes de la filière engrais en Afrique de l'Ouest.

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 illustre bien cette articulation cohérente et complémentaire des quatre niveaux d'intervention. 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 » (USAID *et al.*, 2014). 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 (Issala et Inter-réseaux, 2017).

C'est ainsi 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 descendante (*top/down*) : les normes sont établies au niveau international et déclinées ensuite aux différentes échelles régionales puis nationales.

La diffusion d'un paradigme du développement agricole, qui peine à être mis en débat

Les initiatives des dernières années, l'évolution de la gouvernance de la SAN et le discours pro-secteur privé ont favorisé la diffusion d'une certaine vision du développement agricole pariant essentiellement sur les préceptes de la Révolution verte et les capacités des grandes firmes privées. Si cette vision est remise en cause par de nombreux acteurs, elle n'en reste pas moins le paradigme dominant. Plusieurs hypothèses sont formulées pour tenter de l'expliquer.

Une seconde Révolution verte

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 l'augmentation des rendements (Issala et Inter-réseaux, 2017).

Sur ce point, les fondations philanthropiques ont joué un rôle important. Entre 1999 et 2009, la Fondation Rockefeller a dépensé 150 millions de dollars pour reproduire l'expérience de la Révolution verte sur le continent africain. Sa stratégie a reposé sur quatre piliers : le financement de la recherche agricole (semences améliorées, engrais, biotechnologies) ; la fourniture de formations aux paysans et aux commerçants pour l'utilisation et la distribution de semences ; le développement d'industries soutenant la promotion de systèmes agricoles dépendant des intrants à travers des partenariats public-privés; et enfin la constitution d'instances de gouvernance réunissant dirigeants politiques, experts et acteurs privés (Stevenson, 2014).

En 2006, les fondations Rockefeller et Gates ont créé l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (Agra), aujourd'hui également financée par d'autres fondations, des entreprises privées, des organisations internationales et des agences et banques de développement. Agra a déjà financé des projets dans une dizaine de pays africains, portant en particulier sur le développement et la commercialisation de semences hybrides à des prix abordables pour les petits producteurs. De 2007 à 2016, elle a ainsi développé 562 variétés de semences et produit 602.734 mégatonnes de semences (Agra, 2016). Les projets soutenus doivent permettre de démontrer "par les faits" que certaines options de développement fonctionnent et devraient être prises en compte par les politiques publiques afin de changer d'échelle.

Si cette « Révolution verte » datant de l'expérience des pays asiatiques dans les années 1960 est toujours mobilisatrice, c'est qu'elle a évolué vers l'idée d'une « seconde Révolution verte

» capable de faire face aux défis du changement climatique, de la raréfaction des ressources naturelles et de la pression démographique. Le concept d'agriculture intelligente face au climat (*climate-smart agriculture*), promu notamment par la FAO, illustre ce positionnement. La technologie doit ainsi permettre de répondre à la demande tout en limitant les impacts négatifs sur l'environnement, à travers l'amélioration variétale et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

L'édition 2019 du Forum africain pour la révolution verte (AGRF), consacré à « l'agriculture digitale », est révélatrice de ce parti pris technophile. Créé en 2010 par Agra et Yara, ce forum se présente comme « la première plate-forme permettant aux dirigeants de toute l'Afrique et du monde entier de faire avancer des plans concrets et de partager des connaissances afin d'exploiter l'énorme potentiel de l'agriculture pour favoriser une croissance équitable et durable sur tout le continent » (AGRF, 2019). En 2019, il a rassemblé 2 400 délégués venus de 89 pays et s'est clôturé sur des engagements de plus de 200 millions de dollars. Ces engagements portent notamment sur l'amélioration de l'accès des agriculteurs aux solutions numériques pour rendre l'agriculture africaine « plus productive, plus rentable, plus durable et plus inclusive ».

Une vision critiquée... mais largement dominante

Même de seconde génération, cette vision du développement agricole n'est toutefois pas sans générer un nombre important de critiques, provenant tout à la fois des organisations paysannes, des associations et ONG africaines et internationales, et d'une partie importante de la recherche. Ces acteurs pointent notamment les limites - voire les risques - de cette vision productiviste et techniciste au regard de la multiplicité des enjeux de la transformation des agricultures familiales, de la sécurité alimentaire ou de la lutte contre le changement climatique. Ils alertent sur les risques en termes d'aggravation des inégalités sociales, de pressions sur les ressources naturelles et d'accaparement des terres et mettent en avant des alternatives selon eux mieux à même de gérer durablement les ressources naturelles – comme l'agroécologie – et de répondre au défi crucial de l'emploi – comme la promotion de chaînes de valeur fondées sur des réseaux d'entreprises artisanales modernes (Bricas et Goïta, 2018; Goïta, 2014; Issala et Inter-réseaux, 2017).

Si les critiques sont aussi nombreuses et appuyées scientifiquement, pourquoi ne parviennent-elles pas à remettre en cause le modèle apparemment dominant ? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

La force d'un discours simple et technique

Une des forces du paradigme porté par les grandes multinationales, c'est sa simplicité, avec des liens de causes à effets en apparence difficiles à remettre en cause : les émeutes sont liées à la faim, la faim est liée à un manque de nourriture, le manque de nourriture nécessite de produire plus.

Cette façon d'énoncer le problème aiguille vers certaines solutions au détriment d'autres. Cela conduit à l'exclusion du processus de décision d'autres manières de conceptualiser et de répondre à un problème pourtant complexe et ne pouvant se limiter à une seule dimension (en l'occurrence la production) (voir Litfin, 1994, citée par Stevenon, 2014).

En effet, un tel discours permet de réduire l'insécurité alimentaire à un enjeu essentiellement technique demandant des réponses techniques. Les enjeux politiques qui président aux options techniques ne sont en outre pas discutés.

L'émergence du concept de planification fondé sur les preuves fait une grande place aux impacts mesurables à travers des indicateurs objectivement vérifiables. Il s'agit de partir des impacts recherchés et quantifiés afin de déterminer les actions les plus appropriées et efficaces pour les atteindre. La notion de « vérifiable » sous-entend que l'on privilégie des dimensions quantitatives mesurables (les volumes de production) et qu'implicitement les dimensions qualitatives, beaucoup plus difficiles à mesurer, sont placées au second rang, voire négligées.

Une gouvernance finalement peu inclusive?

Si le développement des plateformes multi-acteurs doit permettre d'élargir la participation aux politiques publiques à une plus grande diversité d'acteurs, force est de constater qu'aujourd'hui, la voix du secteur privé y 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 être représentées au sein de ces instances.

Au-delà de la représentativité, il est intéressant d'interroger les modalités permettant à chacun des groupes d'acteurs représentés dans ces instances de défendre leurs intérêts. Sur ce sujet, Nora McKeon oppose le fonctionnement opaque de la plupart des plateformes multi-acteurs à celui du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale au sein duquel les gouvernements conservent le pouvoir décisionnel et les autres acteurs (secteur privé, société civile, scientifiques) participent via des mécanismes de représentation différenciés. A contrario, les plateformes telles que Scaling Up Nutrition (SUN) ou l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (GAIN) rassemblent les différentes catégories de participants dans le même espace sans distinction des rôles, des responsabilités et des intérêts promus. Elles risquent dès lors de favoriser la voix des acteurs les plus outillés et de renforcer les asymétries de pouvoir (McKeon, 2018), d'autant que les modalités de décision y sont bien souvent opaques. Pour certains observateurs, ce type d'instances s'apparente à la rencontre de David et Goliath : « Les petits exploitants peuvent-ils vraiment faire entendre leur voix face au pouvoir de négociation collective de Bunge, Cargill, Coca-Cola, Diageo, DuPont, Unilever et Walmart - quelques-unes des 28 entreprises partenaires à l'origine de l'initiative [Nouvelle vision pour

l'agriculture] ? » (Nally et Bhaskar, 2013). De nombreux rapports recommandent ainsi de reconnaître les déséquilibres dans les rapports de forces et de trouver des moyens d'y remédier (Saarinen *et al.*, 2017 ; HLPE, 2019).

Des acteurs locaux insuffisamment armés?

Face à des firmes particulièrement outillées les organisations paysannes et la société civile africaine n'ont en outre pas toujours les capacités de structuration et de plaider pour se faire entendre. Ces faiblesses sont en partie liées à des difficultés intrinsèques à ces acteurs, mais aussi aux revirements au sein des bailleurs qui les soutiennent. La quasi-totalité des organisations paysannes dépend en effet de financements extérieurs, en particuliers issus de la coopération internationale. Dès lors, elles sont dans une certaine mesure contraintes d'adapter leurs priorités aux opportunités qui se présentent – et ainsi de s'adapter continuellement aux concepts successivement « en vogue » chez les bailleurs de fonds. Plus particulièrement, leurs activités de plaider sont pour l'essentiel financées dans le cadre de projets dont la durée dépasse rarement cinq ans.

Les acteurs locaux du développement rural soulignent l'importance de bâtir des alliances stratégiques et de construire une intelligence de la veille qui dépasse le cadre national afin de mieux anticiper les évolutions politiques qui se dessinent de plus en plus souvent en amont. Il leur paraît essentiel d'améliorer la qualité des contributions des organisations paysannes et organisation de la société civile, sur la base d'évidences (de chiffres et d'analyses), pour convaincre les pouvoirs publics et la communauté internationale de l'intérêt socioéconomique des modèles promus (Inter-réseaux, 2019).

La position ambivalente des pouvoirs publics

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 État, 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 États et de leurs institutions. Le secteur privé international intervient en appui aux États et aux institutions en développant du conseil technique et juridique, face auquel ils ne sont pas armés. Par exemple, Agra intervient directement dans la formulation et la révision des politiques et réglementations agricoles en Afrique. Elle agit par le biais de « points nodaux d'action politique » qui rassemblent des experts et les « parties prenantes » pour agir au niveau national sur des domaines spécifiques. Au Ghana, 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 (Agra, 2013).

En outre, la volonté affichée de certains États d'attirer les investissements des grandes entreprises privées les met dans une position parfois compliquée de régulation des rapports de force et de garant de l'intérêt commun. Comme le soulignent Gabas et ses collaborateurs, la capacité des fonds publics à orienter les investissements privés a en effet ses limites et la négociation des objectifs "conduit nécessairement pour les pouvoirs publics à des compromis qui contribuent à remettre en cause une partie de leurs choix politiques et, par voie de conséquence, de leur souveraineté" (Gabas *et al.*, 2017).

Au-delà de ces tensions, certains auteurs dénoncent une certaine collusion entre acteurs privés et élites publiques, deux sphères finalement assez poreuses qui parlent la même langue et appartiennent souvent au même monde.

Les contre-savoirs comme contre-pouvoirs

Enfin, la crise du financement public de la recherche internationale et africaine prive l'Afrique d'une production scientifique indépendante, en capacité de jouer un rôle de contre-pouvoir.

Cette faiblesse de la recherche publique africaine ouvre ainsi la porte aux acteurs privés dont les priorités de recherche sont fortement orientées justement vers les piliers de la Révolution verte. Les fondations sont en effet particulièrement engagées dans la recherche agricole avec un apport total de 7,7 milliards de dollars entre 2013 et 2015 (OCDE, 2018). Les recherches financées par les fondations privées liées à des firmes – qu'il s'agisse de la fondation Gates, la fondation Syngenta ou encore l'African agricultural technology foundation (AATF) - portent en premier lieu sur les intrants agricoles, en particulier les semences (notamment hybrides et OGM) (Swanby, 2015).

La formation de réseaux d'experts, agronomes, agro-économistes, biologistes, en particulier à travers le CGIAR, a en outre constitué des "communautés épistémiques" qui ont diffusé une certaine manière d'aborder le développement agricole et la sécurité alimentaire dans les pays en développement (Stevenson, 2014).

Conclusion

L'évolution de la gouvernance de la SAN illustre de manière particulièrement éloquente la nature mutuellement constitutive du savoir et du pouvoir (Susan Owens, 2015). Le discours néo-libéral qui fait du secteur privé un acteur incontournable de la fourniture des biens publics a donné naissance à une nouvelle architecture de la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette gouvernance, hybride et fragmentée, où le secteur privé international

jouit d'une influence particulièrement importante, favorise la diffusion d'un certain paradigme du développement agricole, techniciste et productiviste. Pour remettre en débat le paradigme dominant sur la transformation des agricultures africaines, il est nécessaire de s'interroger sur les modalités d'une gouvernance véritablement inclusive. Une plus grande transparence sur les modalités de participation et de décision au sein des plateformes multi-acteurs, le renforcement des acteurs locaux, le rôle de régulateur des pouvoirs publics, et une recherche indépendante sont essentiels pour construire des contre-pouvoirs et des contre-savoirs et démocratiser les systèmes agricoles et alimentaires.

Références

- Agra (2013) *Agra in 2013: Transforming African agriculture through partnership*, pp. 38-40, <https://agra.org/AGRAOld/wp-content/uploads/2016/04/agra-annual-report-2013.pdf>
- Agra (2016) *Annual Report 2016: Toward Africa's Agricultural Transformation*, p. 8, <https://agra.org/news/wp-content/uploads/2017/06/AGRA-2016-AR-final.pdf>
- AGRF (2019) *Grow Digital: Leveraging Digital Transformation to Drive Sustainable Food Systems in Africa*, Forum Report, https://agrf.org/wp-content/uploads/2020/02/AGRF19-Report-2019_Compressed.pdf
- Aubert, P.M. (à paraître) Fragmentation et privatisation de la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire : l'émergence d'un bloc « agro-industriel » et le retour du paradigme productiviste, in Bernard de Raymont, A., Thivet, D., *Un monde sans faim ? Gouverner la sécurité alimentaire au XXIème siècle*
- Binet, N. (2014) Le rôle des entreprises et des fondations privées dans la gouvernance mondiale agricole et alimentaire. *Mondes en développement*, vol. 165, no. 1, pp. 23-36, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2014-1-page-23.htm?>
- Blein, R., Hur, M., Stührenberg, L. (2019) *Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaire en Afrique*, Issala, Inter-réseaux Développement rural, SOS Faim Belgique, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/ir-issala-sos_note_secteur_privé_mars19.pdf
- Bricas, N., & Goïta, M. (2018). La crise alimentaire 10 ans après, qu'est-ce qui a changé?, *Grain de Sel*, no. 76, pp. 6-8, http://agents.cirad.fr/pjjimg/nicolas.bricas@cirad.fr/Grain_de_sel_76_Bricas_Goita.pdf
- CNUCED (2016) *Le développement économique de l'Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique*, https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/aldcafrica2016_fr.pdf
- Delcourt, L. (2019) Les nouveaux territoires de l'agrobusiness. *Alternatives Sud*, 2019, vol. 26, no 3, p. 1, <https://www.cetri.be/Les-nouveaux-territoires-de-l>
- Faostat (2020) *Total des versements de la Banque africaine de développement dans les domaines de l'agriculture, la sylviculture, et pêche de 2013 à 2015 (en US\$ aux prix de 2016)*, <http://www.fao.org/faostat/en/#data> [Consulté le 05/05/20]
- Fouilleux, E., Bricas, N., & Alpha, A. (2017) 'Feeding 9 billion people': global food security debates and the productionist trap, *Journal of European Public Policy*, vol. 24 no. 11,

pp. 1658-1677

- Gabas, J.J., Ribier, V., Vernières, M. (2017) Présentation. Financement ou financiarisation du développement? Une question en débat, *Mondes en développement*, vol. 178, no. 2, pp. 7-22.
<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2017-2-page-7.htm>
- Goïta, M. (2014) *Les défis du développement agricole en Afrique et le choix du modèle : Révolution verte ou agro-écologie ?*, SOS Faim Luxembourg,
http://www.agroecologyinaction.be/IMG/pdf/irpad_revolution_verte_ou_agroecologique.pdf
- HLPE (2019) *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*, Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome,
<http://www.fao.org/3/CA0156FR/ca0156fr.pdf>
- Inter-réseaux (2019) *Le rôle du secteur privé dans les politiques agricoles*, Contre-rendu de l'atelier du 25 octobre 2019, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/ir_atelier_secteur_privé_cr.pdf
- Ipes-Food (2017) *Too big to feed. Exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in agri-food sector*, http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf
- Issala, Inter-réseaux Développement rural (2017) *Les pôles de croissance en Afrique de l'Ouest et du centre : réalités, impacts et enjeux*
- Litfin, K. (1994) *Ozone discourses: science and politics in global environmental cooperation*, Columbia University Press
- McKeon, N. (2017) Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security, *Globalizations*, vol. 14, no. 3, pp. 379-398
- McKeon, N. (2018) Global Food Governance. Between corporate control and shaky democracy, *Global Governance Spotlight*, no. 2, Development and Peace Foundation,
https://www.sef-bonn.org/fileadmin/SEF-Dateiliste/04_Publikationen/GG-Spotlight/2018/ggs_2018-02_en.pdf
- Nally, D., Bhaskar, V. (2013) Davos 2013: new vision for agriculture is old news for farmers, *The Guardian*, 25 January 2013, <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/jan/25/davos-2013-vision-agriculture-farmers>
- OCDE (2018) *La philanthropie privée pour le développement*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303973-fr>
- Owens, S. (2015) *Knowledge, policy, and expertise: the UK royal commission on environmental pollution 1970-2011*, OUP Oxford,
- Saarinen, H., McKeon, N., Brachet, I., et al. (2017) *Allier les moyens et les fins: Quel rôle pour le(quel) secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?*, CONCORD Europe, <https://concordeurope.org/wp->

Hur, M. & L. Stührenberg. 2020.
L'implication du secteur privé international dans la gouvernance de la sécurité alimentaire en
Afrique: diffusion d'un nouveau paradigme de développement agricole.
Knowledge Management for Development Journal 15(2): 119-135.
km4djournal.org

content/uploads/2018/04/CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf

Stevenson, M. (2014) *Agency through adaptation: Explaining the Rockefeller and Gates Foundation's influence in the Governance of Global Health and Agricultural Development*,

https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/8233/Stevenson_Michael.pdf

Swanby, H. (2015) *Qui profite des cultures GM ? L'expansion des intérêts agro-industriels en Afrique grâce à la politique de biosécurité*, Friends of the Earth International,

Amsterdam, p.12, <https://www.foei.org/wpcontent/uploads/2015/02/Qui-tire-profit-2015.pdf>

Union Africaine (2014) *Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie*, <https://www.agriculture.bf/upload/docs/application/pdf/2018-01/declaration-de-malabo-de-la-croissance-et-la-transformation-ag-ricole-fr.pdf>

Union Africaine (2015) *Stratégie de mise en oeuvre et feuille de route pour la réalisation de la vision 2025 relative au PDDAA*, <https://nepad.org/fr/fr-nepad/publication/strategie-de-mise-en-oeuvre-et-feuille-de-route-pour-la-realisation-de-la-0>

USAID, PSAO, CORAF (2014) *Alliance for Seed Industry in West Africa (ASIWA) : Note de présentation*,

http://www.hubrural.org/IMG/pdf/asiwa_note_de_presentation_action_plan_1_bis.pdf

Yara (2020) *Notre mission*, <https://www.yara.fr/a-propos-yara/> [consulté le 05/05/2020]

A propos des auteurs

Marie Hur est Chargée de mission au sein du bureau d'Inter-réseaux Développement rural à Ouagadougou (Burkina Faso). Elle anime un cycle de réflexion et de travaux sur l'implication du secteur privé dans l'agriculture africaine, avec les membres et les partenaires du réseau. Elle est titulaire d'un master de politiques publiques de l'École d'Affaires Publiques de Sciences Po Paris.

Email : marie.hur@inter-reseaux.org

Liora Stührenberg est Chargée de communication et d'animation de la vie associative à l'Iram. Elle a été responsable des publications d'Inter-réseaux et est désormais est membre individuelle de l'association. Elle est titulaire d'un master de relations internationales et action à l'étranger, spécialisée en politiques agricoles et développement rural, de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Email: liora.stuhrenberg@gmail.com

Remerciements

Cet article est écrit sur la base d'une publication collective, *Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique* (mars 2019), coordonnée par Inter-réseaux Développement rural et le bureau Issala, avec l'appui de SOS Faim Belgique (une ONG belge de développement active dans la lutte contre la faim et la pauvreté en milieu rural

Hur, M. & L. Stührenberg. 2020.
L'implication du secteur privé international dans la gouvernance de la sécurité alimentaire en
Afrique: diffusion d'un nouveau paradigme de développement agricole.
Knowledge Management for Development Journal 15(2): 119-135.
km4djournal.org

en Afrique et en Amérique latine, soutenue financièrement par la Direction Générale de la
Coopération au Développement du ministère belge des Affaires Étrangères).

Inter-réseaux Développement rural est un lieu de débat et d'échanges sur les enjeux du
développement agricole et rural en Afrique de l'Ouest et du Centre. Il réunit des acteurs
européens et africains d'horizons divers (organisations paysannes, ONG, chercheurs, experts,
partenaires techniques et financiers, décideurs) engagés sur ces questions. Le réseau associatif
a pour mission de faciliter l'accès à l'information et la mise en débat à partir de la valorisation
des réflexions et expériences des acteurs. Depuis 2017, il mène un cycle de réflexions et de
travaux sur l'implication du secteur privé dans l'agriculture africaine. Il est soutenu financiè-
rement par l'Agence française de développement.

Site internet : www.inter-reseaux.org