

Colloque FARM Pluriagri

avec le soutien de Proparco, du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et du ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Centre de conférences de l'OCDE, Paris, le 14 décembre 2015

Investissement privé et développement durable : débats pour l'agroalimentaire en Afrique

Synthèse

1. Les places respectives du secteur privé et du secteur public re-questionnées

Le besoin de réinvestir en agriculture, souligné par le colloque de 2014 de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, qui avait mis en évidence le lien entre insécurité et déshérence des politiques de développement agricole et rural, a motivé la réflexion conduite par des experts et des acteurs économiques pour la préparation du colloque 2015. Le président de FARM, **René Carron**, a rappelé que depuis la création de la fondation, il y a dix ans, les termes du débat sur la place de l'agriculture dans le développement économique en Afrique ont radicalement changé. Le regard des gouvernements sur l'importance de l'agriculture s'est modifié : tout doit être fait pour rendre cette activité plus attrayante, y compris pour les jeunes qui n'ont généralement que la ville comme point de mire. Alors que la période qui a suivi la crise des prix alimentaires de 2008 a été dominée par les engagements des Etats africains avec l'approfondissement des processus du PDDAA¹ et, au niveau des partenaires, par exemple du G8, par une remontée de la priorité accordée à l'agriculture, le secteur privé a montré plus récemment un intérêt accru pour l'investissement dans l'agriculture. Cette arrivée a suscité des controverses, nourries par certaines situations conflictuelles sur le terrain. Les débats ont alors conduit à s'interroger sur la place respective à donner à la puissance publique et au secteur privé dans la définition des politiques et sur la capacité de chacun à répondre aux exigences sociales et au bien commun, tout en poursuivant ses intérêts propres.

Le colloque 2015 de FARM a voulu, comme l'a rappelé son directeur **Jean-Christophe Debar**, donner la parole aux acteurs des filières, en particulier au secteur privé, pour avant tout comprendre comment, de leur point de vue, les attentes sociétales peuvent être un moteur de développement de leur activité. Il s'agissait d'engager une discussion avec d'autres acteurs, notamment les producteurs ou les financeurs, sur les conditions à réunir pour concilier intérêt privé et bien commun dans une optique de développement durable. Dans l'introduction au colloque, **Jean-François Isambert**,

¹ Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, qui constitue le programme agricole de l'Union africaine et du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)

président de Pluriagri, a rappelé que l'Etat n'a pas seulement un rôle normatif mais détient aussi la responsabilité, vis-à-vis du secteur privé, de créer un cadre incitatif à l'activité économique. En outre, la réflexion sur le rôle du secteur privé dans le développement des filières agroalimentaires ne doit pas être réduite aux entreprises d'amont et d'aval, car l'enjeu est également de contribuer à la dynamisation de la production primaire ; l'organisation des producteurs est sans doute une voie pour engager un développement durable.

Le colloque s'est articulé autour de trois tables rondes portant sur l'intégration des normes de responsabilité sociétale et environnementale des entreprises (RSE), la manière de travailler avec les petits producteurs et la répartition des rôles entre secteur public et secteur privé.

Une discussion spécifique sur la place des plantations dans le développement durable s'est intercalée entre ces trois tables rondes.

2. Une discussion en filigrane sur les modèles d'exploitation

La notion de développement durable laisse la porte ouverte à la discussion sur les moyens d'y parvenir. Chacun, en fonction de sa logique propre, lui donne une tonalité différente. En agriculture, le débat porte notamment sur la capacité des différentes formes d'exploitation à répondre aux attentes en matière de durabilité. On a coutume d'insister, pour l'Afrique, sur la prédominance des exploitations agricoles de type familial et d'oublier que d'autres types d'exploitation peuvent exister, dont l'efficacité économique et l'efficacité sociale et environnementale font débat. **Moussa Seck** (PanAAC, Consortium panafricain de l'agribusiness et de l'agro-industrie) a souligné l'énorme potentiel qu'offre la diversité écologique de l'Afrique, « *un modèle du monde* », et combien ce potentiel est sous-exploité en comparaison de la majorité des autres continents, pour promouvoir une vision « industrielle » de l'agriculture fondée sur la construction de « villes agricoles » au sein de vastes agropoles de producteurs agricoles organisés hiérarchiquement au cœur des filières. Les mérites des plantations couvrant plusieurs milliers d'hectares peuvent être vantés (**Pierre Bois d'Enghien**, Socfin) pour leur capacité à générer richesse et emploi dans des zones de forte disponibilité foncière où les populations locales sont disposées à procurer des terres à des concessionnaires. Mais l'interrogation sur le caractère durable de ces structures, au regard des impacts sociaux positifs ou négatifs liés notamment aux enjeux fonciers, est inéluctable puisque, comme l'a rappelé **Theo de Jager** (PAFO, Organisation paysanne panafricaine), « *toute terre a une personne qui s'identifie à elle* ». De plus, la possibilité, pour l'agriculture individuelle, de générer de l'emploi lui confère une fonction spécifique. Selon lui, un producteur agricole générerait 17 emplois induits, ce qui invite implicitement à porter un regard positif sur le potentiel offert par le développement des exploitations familiales. La difficulté vient de ce que l'atomisation des petits producteurs crée une dépendance vis-à-vis des infrastructures souvent établies et détenues par les grosses entreprises, comme l'a montré l'exemple du Zimbabwe où les petits agriculteurs, qui pourtant fournissaient la majorité de la production alimentaire, ont indirectement pâti de la réforme agraire qui affectait les grosses unités, car celles-ci régissaient le commerce de l'ensemble des produits, y compris alimentaires.

La régulation des investissements vise donc à encadrer l'intervention des investisseurs pour s'assurer qu'elle se fait dans l'intérêt général et contribue aux objectifs du développement durable.

3. La normalisation : des contraintes et des atouts pour les entreprises

L'encadrement normatif des pratiques d'investissement et des opérations des entreprises est la manière la plus communément citée de régulation de leur activité sur un mode durable. Ces cadres peuvent être exogènes ou endogènes, définis par des chartes que les entreprises s'engagent à respecter. Au-delà de principes généraux (par exemple sur les investissements responsables en agriculture) ou de guides volontaires (comme sur la gouvernance responsable des terres), les conditions d'exercice de la

responsabilité sociétale et environnementale des entreprises sont précisées par des standards de nature très diverse : norme ISO 26 000, principes directeurs de l'OCDE sur les entreprises multinationales, obligation pour les entreprises françaises de plus de 500 salariés d'établir des rapports de RSE...). La RSE définit notamment les responsabilités de l'entreprise vis-à-vis de ses parties prenantes et donc, indirectement, ses devoirs vis-à-vis d'entités qui n'ont pas de contrat (salarial, commercial...) avec elle et ne peuvent invoquer de réglementation pour faire valoir leurs droits, mais sont impactées par l'activité de l'entreprise. Jusqu'où s'étend la responsabilité de l'entreprise dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement est sujet à débat.

Il existe au moins dix-neuf textes régissant la RSE. La multiplicité des sources reflète l'absence de cadre unifiant, en dépit de l'effort du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de passer à l'opérationnalisation de principes directeurs. Mais ce contexte pousse aussi, paradoxalement, certains investisseurs à développer leurs propres démarches face à l'absence de prise en compte de leurs préoccupations dans les cadres existants (**Etienne Giros**, CIAN, Conseil français des investisseurs en Afrique). Les institutions financières de développement durable jouent un rôle clé pour accompagner les entreprises dans la définition, la mise en œuvre et l'approfondissement de leur stratégie de RSE (**Odile Conchou**, Proparco). Le constat est parfois fait d'une difficulté à susciter l'intérêt des dirigeants pour les Objectifs du développement durable (ODD) ou d'autres approches sociétales, mais les intervenants ont souligné le déficit de concertation avec le secteur privé dans l'élaboration des normes et notamment des indicateurs de suivi des engagements des ODD (**Charlotte Hebebrand**, IFA, International Fertilizer Industry Association). Cela est dommageable du point de vue de la responsabilisation du secteur privé, même si par exemple, dans le secteur des engrais, les entreprises cherchent à en promouvoir un usage raisonné et prétendent s'inscrire dans une approche de durabilité.

La question se pose, pour les grandes entreprises françaises, d'une extension de leurs obligations de RSE aux relations qu'elles entretiennent avec leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs, car une proposition de loi est actuellement en discussion sur l'exercice de leur vigilance en matière d'environnement, de droits humains et de corruption dans l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement. Face aux conséquences potentielles en termes économiques mais aussi, pour les dirigeants d'entreprises, sur le plan pénal, les représentants du secteur privé ont insisté sur la nécessité de bien encadrer les pratiques pour éviter tout blocage des initiatives et éviter les distorsions de concurrence. Ce n'est donc pas l'évitement qui domine les préoccupations mais plutôt la clarification des cadres normatifs, d'autant que les normes peuvent procurer un confort en affranchissant l'entreprise d'un risque de critique ou de conflit et en lui donnant un avantage réputationnel qui pourra être converti en atout économique.

La RSE est d'ailleurs souvent intégrée aux pratiques des entreprises car elle peut impliquer des gains d'efficacité. C'est le cas, par exemple lorsqu'une entreprise crée de meilleures conditions de travail et de vie à ses salariés, comme l'a expliqué **Jean-Marc Gravellini** (Compagnie fruitière), en construisant des dispensaires ou des hôpitaux permettant d'améliorer la santé des travailleurs et donc leur productivité.

L'atteinte de standards de qualité peut parfois être difficile pour des raisons techniques, par exemple lorsqu'il faut minimiser les manipulations de produits fragiles depuis de petites unités vers un lieu de rassemblement ou de transformation. Cependant, lorsque cette relation s'établit, elle peut devenir mutuellement profitable. Ainsi, des labels de type commerce équitable ou agriculture biologique prévoient le versement de primes aux producteurs concernés. Certaines entreprises considèrent que l'avenir étant à la généralisation de la demande pour des modes de production revendiquant certains atouts environnementaux, il convient d'anticiper le mouvement en adoptant ces pratiques dans des secteurs où cela est possible, tandis que d'autres estiment que l'érosion régulière de la fertilité des sols,

due notamment à un manque d'apports d'engrais minéraux, garantit l'intérêt, dans l'avenir, d'une agriculture conventionnelle mais mieux raisonnée.

Le marché serait donc finalement un moteur essentiel de l'adoption de pratiques plus responsables de la part des grandes entreprises. Mais à quelles conditions celles-ci peuvent-elles entraîner les petits agriculteurs dans leur sillage ?

4. La grande entreprise comme catalyseur d'activité responsable à l'égard des petits producteurs

La relation entre grandes firmes « agrégatrices » et petits producteurs reflète la tension existant entre, d'une part, le besoin de réunir des producteurs nombreux et dispersés, divers dans leurs pratiques et leurs capacités, et, d'autre part, la création d'un cadre de production contraignant, voire dirigiste, pour réaliser des économies d'échelle et homogénéiser la production. L'organisation en *clusters* (**Ndidi Okonkwo Nwuneli**, AACE Foods) est une option permettant de faire profiter les petits producteurs de l'organisation et de la crédibilité de la filière, qui repose notamment sur la qualité de produits homogènes. Cela suppose en contrepartie des efforts certains de formation de la part de l'entreprise contractante. L'Etat, pour sa part, doit mettre en œuvre une politique économique qui soutient l'intérêt des entreprises à poursuivre un approvisionnement local plutôt qu'extérieur ou qui leur permet, à l'inverse, d'honorer des contrats d'exportation sans se voir appliquer de pénalité au prétexte d'un risque d'assèchement du marché intérieur (**Salif Ayéfoumi Olou-Adara**, CPC, Centrale des producteurs de céréales du Togo).

L'expérience montre que la contractualisation ne garantit pas l'établissement de relations continues et de qualité entre agriculteurs et transformateurs. Du point de vue des firmes, l'inconstance des petits producteurs qui cherchent avant tout à privilégier les opportunités conjoncturelles sur la construction d'une relation durable, met souvent en péril la recherche d'une coordination plus étroite entre acteurs. La difficulté à faire respecter les exigences de qualité et de stabilité des produits (**François Burgaud**, ADEPTA) est aussi un obstacle majeur à la pérennité des relations entre firmes et petits producteurs. Il convient alors, au-delà du contrat, de fidéliser les petits producteurs par diverses mesures, comme du conseil technique ou la fourniture d'intrants. Ces mesures doivent être transparentes, considérées comme loyales et s'inscrire dans le temps. Elles peuvent conduire à la structuration d'une organisation interprofessionnelle (**Catherine Bureau**, Fondation Avril). Le maître-mot est donc, au-delà de la formalisation d'un contrat, l'établissement d'une relation de confiance. Celle-ci peut passer également par la création, de manière concertée, d'incitations économiques se traduisant par exemple par une rémunération différenciée de l'agriculteur selon la qualité du produit.

5. Les petits producteurs comme support d'un développement durable

Rechercher les voies d'une collaboration mutuellement profitable, c'est implicitement considérer les petits producteurs comme porteurs d'un avenir pour l'agriculture africaine. Ils resteront la matrice de l'agriculture africaine à partir de laquelle des modèles, y compris coopératifs, ne manqueront pas de se développer (**Jean Luc François**, AFD). Les plantations industrielles, qui ne représentent toujours que 0,5 % des surfaces en Afrique, devraient demeurer une option minoritaire.

Si les petits producteurs sont communément limités dans leur accès aux facteurs de production et aux marchés d'écoulement des produits, et peinent à garantir la qualité de leurs produits faute de moyens de conservation adéquats, il ne faut pas négliger l'évolution sociologique de cette frange de la population. On peut observer, par exemple en Côte d'Ivoire, une génération d'agriculteurs bien plus éduqués, comprenant des salariés qui opèrent un retour à la terre, qui peuvent avoir des activités multiples (**Jonas Mva Mva**, Cémoi), se comporter en décideurs et imposer un choix collectif face à leurs clients. Les agriculteurs sont, par essence, des entrepreneurs qui prennent des risques. La position

de « *l'expert qui parle pour les petits producteurs mais qui aussi mange pour lui* » doit être inversée. Devenant acteurs de leur développement, les petits producteurs sont en position de demander les services qui leur conviennent.

S'il est admis que les petites exploitations resteront la base du développement de l'agriculture, il ne faut pas croire que les agriculteurs sortiront de la pauvreté sans changement profond dans leur capacité à créer de la valeur ajoutée. Certes, superficie et taille économique ne doivent pas être confondues, mais des exploitations de deux hectares qui produisent une tonne par hectare, comme c'est le cas actuellement en moyenne en Afrique - « *qui peut rêver de ça ?* » -, n'ont pas d'avenir. Un saut technologique et qualitatif s'impose pour relever les défis de la sortie de la pauvreté, de l'emploi et de la sécurité alimentaire.

6. Régulation et coordination des relations entre acteurs

Les différents témoignages du colloque attestent de la montée en puissance des mécanismes de co-construction des politiques de filières, à la faveur de mouvements de démocratisation (Tunisie) et de sortie de crise (Côte d'Ivoire). Le secteur privé commerçant et transformateur s'intéresse à la régulation des filières pour sécuriser ses approvisionnements, comme dans le cas des filières café-cacao (**Patricia Kadjo**, Conseil café-cacao de Côte d'Ivoire), mais la construction de filières organisées et d'interprofessions bute sur la lourdeur des processus de structuration, exigeant formation, apprentissage à la négociation, création d'un cadre légal voire construction d'infrastructures qui peuvent freiner l'enthousiasme d'investisseurs si la rentabilité est trop différée. Et ces structurations sont souvent prises dans la contradiction de la mise en place d'une régulation des relations économiques internes alors que le pays est engagé dans des relations complètement libéralisées vis-à-vis de l'extérieur (**Leith Ben Becher**, Synagri).

Mais dans un monde libéralisé, l'existence de filières organisées peut être un atout car elle permet de mieux répondre aux attentes des consommateurs pour la qualité, la traçabilité et l'identification des conditions de production de ce qu'ils achètent. La reconnexion avec les petits producteurs (**Bernard Giraud**, Livihoods Venture) est devenue un enjeu de développement des marchés et une condition, pour les entreprises, de diversifier leurs approvisionnements et de maintenir leur réputation.

Des relations étroites et mutuellement profitables avec les petites exploitations, par définition multiples et dispersées, ne peuvent s'établir que si l'Etat s'implique dans la fourniture de biens publics et de certains biens communs dont ces petites structures ne sont pas en mesure de s'équiper elles-mêmes, à l'inverse de plus grosses entreprises. Or, les pays africains subissent encore souvent les effets des plans d'ajustement structurels agricoles qui ont vu le désengagement de l'Etat s'accompagner de l'abandon de ses fonctions d'appui au secteur privé (**François Burgaud**). Ainsi se justifient les partenariats public-privé fondés sur le besoin de protéger le secteur privé le plus fragile contre les abus d'autres segments du secteur privé, par exemple des monopoles, et de niveler les opportunités en soutenant l'enseignement, le conseil et la construction d'infrastructures de base comme les dessertes rurales. Une implication financière de l'Etat au titre de la rémunération de biens publics ou de l'amélioration de la durabilité sociale et environnementale peut être indispensable pour assurer la rentabilité des investissements réalisés par des entreprises privées souhaitant travailler avec des petits producteurs.

Les différents intervenants ont témoigné du fait que, là où l'Etat a déserté, un équilibre entre secteur privé et public s'établit progressivement, selon des modalités propres à chaque pays. Les grandes entreprises assurent parfois elles-mêmes la fourniture de biens publics. Le rôle du secteur privé prend d'autant plus de poids lorsque l'administration prend l'initiative d'organiser le contact, la concertation et les relations entre les acteurs des filières (**Pierre Jacquemot**). Des participants au colloque ont

regretté que ne soient pas discutés des exemples de gouvernances d'entreprises beaucoup plus inclusives, où des producteurs seraient porteurs de parts du capital et contribueraient aux décisions stratégiques.

7. Investissement privé et financement de l'agriculture

Si l'investissement par les producteurs africains eux-mêmes représente environ 100 milliards de dollars par an, une grande diversité d'acteurs s'impliquent désormais dans le financement de l'agriculture. **Jean-Jacques Gabas** (Cirad) a rappelé comment le paysage de l'aide publique à ce secteur avait évolué, celle-ci se complexifiant et se voyant dépassée par d'autres sources de financement, particulièrement les firmes privées mais aussi de nouveaux financeurs institutionnels des pays émergents. Lorsque des entreprises chinoises investissent – et pas principalement dans la production agricole à grande échelle, qu'elles ne connaissent pas chez elles –, elles le font sous le contrôle de leurs autorités. Cela justifie que ces acteurs émergents soient associés aux concertations inter-bailleurs et multilatérales et à la définition des normes d'investissement et de coopération. Quant aux spéculateurs, il y a lieu de s'en détourner car, comme le relève Catherine Bureau (Fondation Avril), « *l'agriculture africaine n'est pas un Eldorado* » source de profits faciles.

L'espoir mis dans l'innovation financière, la création d'instruments sophistiqués de financement du développement ne peut éluder le besoin de fixer des objectifs clairs dans ce domaine. La conscience des relations complexes entre agriculture et défis globaux – comme le changement climatique – doit inciter à persévérer dans la recherche de pratiques collaboratives mutuellement profitables. Or on ne dispose pas de système de pilotage de l'ensemble des financements, y compris privés. Il manque un « *chef d'orchestre* », ce qui interroge sur la capacité des Etats à définir des politiques de développement cohérentes et peut expliquer que certaines filières soient sur-financées par rapport à d'autres, pourtant plus essentielles dans une optique de développement durable.

8. Les politiques africaines au pied du mur

La prise en compte des aspects sociaux et environnementaux du développement s'impose aux politiques, non seulement parce que la durabilité correspond à une demande sociale mais aussi parce qu'elle reflète, selon **Ibrahim Assane Mayaki** (NEPAD), une prise de conscience des enjeux continentaux et globaux par la nouvelle génération de leaders africains, qui sera renouvelée à 90 % d'ici dix ans. M. Mayaki a rappelé que parmi ces défis, ceux de l'emploi et de l'inclusion sont primordiaux. Les attentes locales doivent être satisfaites et l'heure n'est plus aux approches descendantes (« *top down* »). Le partenariat traditionnellement construit autour de la relation Etat-bailleur doit évoluer pour se réorienter en direction du secteur privé qui, rappelons-le, inclut les producteurs agricoles. L'Etat doit se concentrer sur l'amélioration de ses capacités, de son capital humain, et anticiper les évolutions conduites par les entreprises privées. Pour que l'Etat puisse être proactif, plutôt que de suivre le mouvement, il faut lui redonner des capacités de réflexion stratégique. Le secteur privé a parfois pu prendre de vitesse la capacité des gouvernements à établir un cadre réglementaire propice à l'activité économique. En parallèle, les institutions régionales et continentales permettent d'assurer la cohérence des politiques nationales et de mieux prendre en compte les impacts des stratégies de recherche des intérêts particuliers et les particularismes locaux.

Le développement durable suppose aussi que l'on ne se borne pas à une approche sectorielle traditionnelle qui empêche de penser les liens complexes entre intervention publique et développement durable. De fait, les problèmes de l'agriculture sont multisectoriels et de simples comités interministériels ne parviendront pas à les prendre en charge. Les politiques doivent intégrer, par exemple, les questions commerciales (en favorisant les échanges régionaux), les besoins de recherche ainsi que la nécessité d'une gouvernance des ressources, notamment du foncier.

Enfin, il convient de penser le local et le global compte tenu des impacts réciproques des différents niveaux : les pratiques agricoles locales ont un impact global sur l'environnement, les politiques menées au Nord (biocarburants, marchés du carbone...) ont une incidence sur la gestion foncière en Afrique, et les jeunes Africains sont désormais connectés aux modèles de vie globaux auxquels ils se comparent. Le métier agricole doit représenter une option attrayante, à l'égal des autres secteurs, et il revient aux Etats de considérer la jeunesse comme une chance de transformation des zones rurales, qui passera notamment par l'entrepreneuriat.