



Madelena porte les restes de sa mauvaise récolte, Balaka, Malawi, juillet 2012. Photo : Amy Christian/Oxfam

# UN ALEA MORAL ?

## Les méga-partenariats public-privé dans l'agriculture africaine

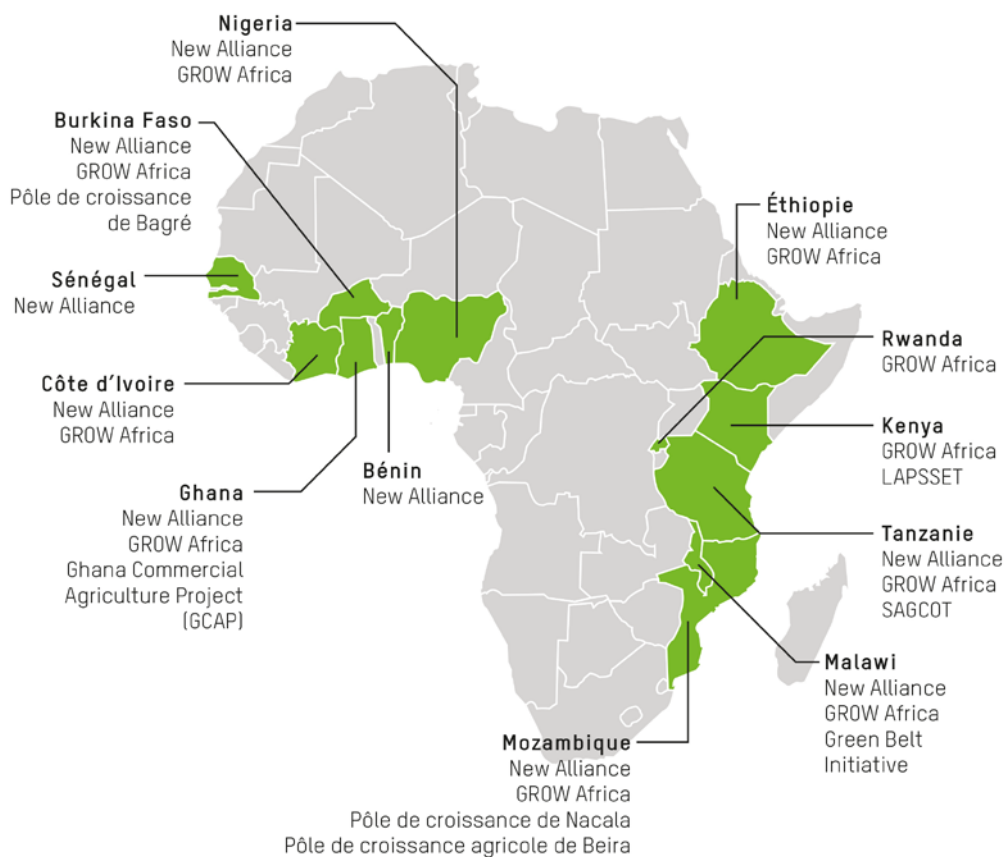
**Les États africains se tournent vers des partenariats à grande échelle avec des bailleurs de fonds et des multinationales pour stimuler l'investissement dans l'agriculture. Toutefois, ces méga-partenariats public-privé n'apportent aucune garantie d'efficacité et se révèlent extrêmement dangereux. Ils ont tendance à faire bénéficier les plus puissants et les privilégiés des retombées positives des investissements, et à en faire supporter les risques aux plus vulnérables. Selon Oxfam, il existe des approches éprouvées plus concluantes impliquant l'aide de bailleurs de fonds et des investissements publics davantage susceptibles de bénéficier à ceux qui en ont réellement besoin.**

# RESUME

Suite à des décennies de sous-investissement dans l'agriculture, les États africains cherchent à juste titre des moyens pertinents de mobiliser des financements pour le secteur. Pour leur part, les bailleurs de fonds souhaitent inverser une tendance à la négligence du secteur agricole et soutenir les initiatives susceptibles à la fois d'accroître la productivité, d'améliorer les moyens de subsistance et d'augmenter l'investissement du secteur privé. Dans le même temps, les investisseurs privés sont à l'affût de nouvelles opportunités de production et de marchés en Afrique.

Les partenariats public-privé (PPP) de très grande ampleur se sont donc multipliés sur tout le continent africain, avec des méga-PPP agricoles soutenus par des bailleurs de fonds et les États concernés, et impliquant généralement de grands investisseurs internationaux. Des changements politiques et législatifs en faveur de l'investissement accompagnent invariablement ces initiatives. Les exemples les plus représentatifs sont la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 et les programmes de couloirs ou pôles de croissance dans de nombreux pays africains. Ces partenariats suscitent un tel engouement que les bailleurs de fonds se sont engagés sur plus de 5,9 milliards de dollars d'aide pluriannuelle pour étendre les objectifs de la Nouvelle Alliance, et 1,5 milliard de dollars en attributions financières et en prêts pour soutenir les programmes de pôles de croissance.

**Figure 1 : Les méga-PPP dans l'agriculture africaine**



Face à cette tendance de plus en plus forte, Oxfam a souhaité évaluer l'efficacité et le potentiel de tels PPP comme moyens pour lutter contre la pauvreté et améliorer les moyens de subsistance des populations rurales, en posant trois questions simples. Premièrement, qui sont les principaux bénéficiaires de ces initiatives ? Deuxièmement, qui en supporte les risques ? Et enfin troisièmement, qui détient le pouvoir décisionnel ?

S'appuyant sur une analyse documentaire approfondie, des entretiens avec des informateurs clés et trois études de cas au Burkina Faso, au Malawi et en Tanzanie<sup>1</sup>, Oxfam révèle que les plus pauvres sont trop souvent les grands perdants ou les laissés-pour-compte au regard de ces trois indicateurs essentiels, et que les besoins des femmes sont tout simplement ignorés. Ces méga-PPP agricoles n'apportent aucune garantie d'efficacité et se révèlent extrêmement hasardeux. Ils ont tendance à faire bénéficier les plus puissants et les privilégiés des retombées positives des investissements, et à en faire supporter les risques aux plus vulnérables.

Cela ne signifie pas que l'agriculture à grande échelle n'a pas sa place, ni que les États africains ne devraient pas encourager l'investissement responsable du secteur privé s'il répond réellement aux objectifs nationaux de développement. Au contraire, moyennant la reconnaissance des droits fonciers des communautés locales, une gouvernance foncière transparente, réactive et judicieuse, une législation forte sur les droits des femmes et le droit du travail, et l'application des normes relatives aux droits humains, le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays africains, qu'il s'agisse de modèles à petite ou à grande échelle.

La véritable question est toutefois de savoir si de tels méga-PPP doivent constituer un axe prioritaire des dépenses d'aide publique au développement (APD) des bailleurs de fonds ou des précieux fonds publics destinés à l'investissement agricole par les États africains, qui devraient par définition avoir un impact démontrable en matière de lutte contre la pauvreté. Comme les avantages pour les citoyens les plus pauvres ne sont pas établis et que les risques pour les plus vulnérables sont élevés, Oxfam en conclut qu'il existe des approches éprouvées plus concluantes impliquant l'aide de bailleurs de fonds et des investissements publics davantage susceptibles de bénéficier à ceux qui en ont réellement besoin.

## Recommandations

1. Les États et les bailleurs de fonds doivent revitaliser l'investissement public dans l'agriculture africaine en ciblant les besoins des producteurs familiaux et des femmes. Il s'agit là d'une politique éprouvée pour atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire grâce à l'agriculture, avec des risques moins élevés que ceux engendrés par les modèles d'investissement des méga-PPP.
2. Les États et les bailleurs de fonds doivent s'assurer que les législations et politiques en vigueur protègent les droits fonciers des communautés locales *en amont* du lancement de tout programme d'investissement à grande échelle, qu'il s'agisse de modèles méga-PPP ou autres. De telles politiques peuvent aussi encourager les petits producteurs à investir eux-mêmes dans des activités agricoles et à tendre vers les objectifs de sécurité alimentaire.
3. Les États et les bailleurs de fonds doivent chercher à libérer le potentiel des marchés locaux et régionaux, et les PME locales doivent œuvrer en faveur de l'agriculture africaine. Par ailleurs, les méga-PPP ne doivent pas être encouragés s'ils étouffent la concurrence ou engendrent une situation de monopole ou de monopsonie.
4. Les États, les bailleurs de fonds et les entreprises doivent veiller à ce que leurs investissements agricoles renforcent la résilience climatique et environnementale des communautés locales plutôt que de la détériorer. Cet objectif doit inclure une solide analyse du coût d'opportunité de l'utilisation des terres et de l'eau par le biais de programmes d'investissement agricole à grande échelle.
5. Les sponsors des projets méga-PPP actuels doivent de toute urgence revoir l'équité, la transparence et la redevabilité de ces dispositions. Ces réformes doivent également permettre d'atténuer l'aléa moral dans la conception des projets, de répondre aux besoins des communautés locales et de garantir un partage équitable des risques et des bénéfices.

## **Principes suggérés pour une meilleure gouvernance et une meilleure redevabilité des méga-PPP**

### **Gouvernance et processus**

- Les communautés locales (en particulier les femmes), les associations de producteurs et les organisations de la société civile définissent conjointement la vision du projet, les objectifs et les moyens de mise en œuvre
- Le conseil de gouvernance inclut le gouvernement national à un niveau de direction
- Des organisations locales d'observateurs sont impliquées dans les dispositions de gouvernance afin de surveiller la mise en œuvre et l'impact
- Des mécanismes de réclamation sont mis en place, avec un arbitrage indépendant en cas de différend
- Les contrats incluent des clauses de résiliation permettant aux parties d'en sortir

### **Divuligation**

- La théorie du changement en lien avec la lutte contre la pauvreté est décrite et diffusée publiquement
- Le coût d'opportunité de l'utilisation de l'argent public dans le modèle PPP est décrit et justifié
- Les protocoles d'accord ou les accords entre actionnaires sont disponibles publiquement
- Les investissements sont intégralement divulgués par l'ensemble des partenaires impliqués dans le programme
- Les rendements des actions (prévus et réels) pour les partenaires sont publiés et suivis
- Les passifs financiers et les risques pour le secteur public sont déclarés publiquement

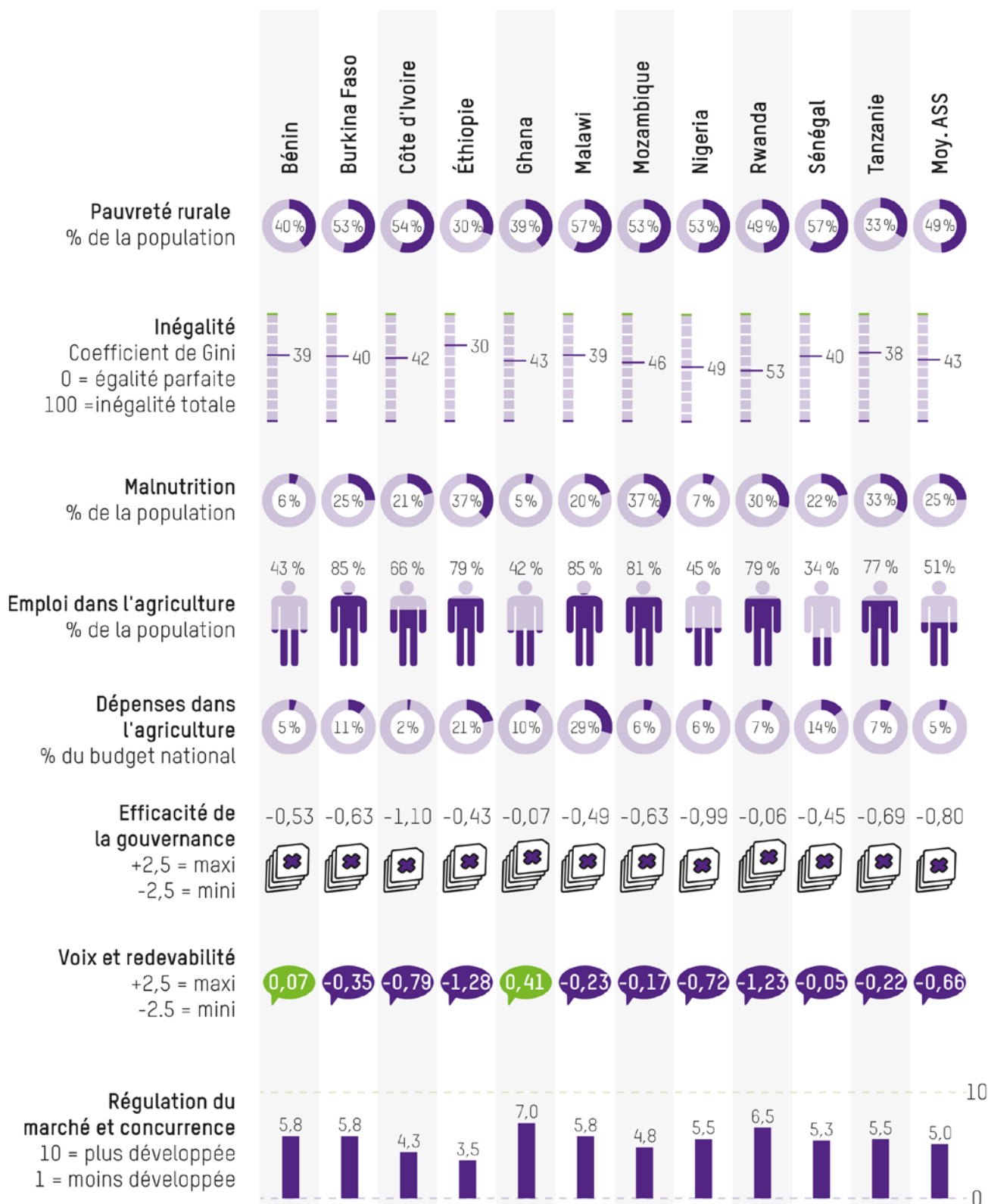
### **Suivi et évaluation**

Des mécanismes rigoureux de suivi et d'évaluation sont mis en place pour inclure :

- des cadres sur les droits humains (avec des indicateurs relatifs au respect des droits fonciers et du droit du travail) ;
- l'impact sur les moyens de subsistance (les indicateurs incluent la sécurité alimentaire, les revenus, les actifs et des indices de sortie de la pauvreté dans les domaines d'investissement cibles) ;
- les relations commerciales (informations sur le marché, services et crédit, accroissement des options de marché pour les producteurs) ;
- l'impact hommes-femmes (y compris des mesures du temps et des revenus).



Figure 2 : État des lieux de l'agriculture en Afrique<sup>2</sup>



# NOTES

Sauf mention contraire, les liens Internet cités ont été consultés pour la dernière fois en août 2014.

- 1 Note sur la méthodologie de recherche : les recherches de fond pour ce document comprennent une analyse documentaire approfondie sur les risques et les opportunités de l'approche méga-PPP pour l'agriculture, des entretiens d'informateurs clés avec des parties prenantes travaillant au sein de PPP et trois études de cas au Burkina Faso, au Malawi et en Tanzanie s'appuyant sur des entretiens avec des informateurs clés et des discussions de groupe avec des représentants du gouvernement, des investisseurs, des groupes d'agriculteurs et des communautés locales des zones concernées par les investissements. Les données ont ensuite été recoupées et triangulées avec d'autres sources.
- 2 Sources : Banque mondiale, Indicateurs de développement dans le monde. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAOSTAT. A Green Revolution for Africa, « Africa Agriculture Status Report: Focus on Staple Crops », Nairobi, Kenya : AGRA. ReSAKSS, Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa, novembre 2013. Yu, B. (2012), SPEED Database: Statistics on Public Expenditure for Economic Development, Washington, DC : IFPRI. Bertelsmann Stiftung (2014), Transformation Index, Gutersloh : Bertelsmann Stiftung. Chiffres les plus récents cités. Chiffres sur la population rurale, les dépenses agricoles et la sous-alimentation arrondis à l'entier le plus proche.

N.B. : L'indice « Efficacité de l'État » mesure la perception de la qualité des services publics, la qualité de la fonction publique et le degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et l'implication de l'État vis-à-vis de ces politiques. L'indice « Voix et redevabilité » reflète la perception de la capacité des citoyens à participer au choix de leurs dirigeants, ainsi que la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de la presse. L'indice « Régulation du marché et concurrence » mesure l'efficacité des politiques encadrant la concurrence de marché, les dispositions anti-monopole et la libéralisation du commerce et du système bancaire.

© Oxfam International, septembre 2014

Ce document a été rédigé par Robin Willoughby. Oxfam remercie Hannah Stoddart, David Bright, Penny Fowler, Erinch Sahan, Martin Walsh, John Magrath, Rob Nash, Lamine NDiaye, Eric Munoz, Suzanne Zweben, Stephanie Burgos, David Hachfeld, Marita Wiggerthale, Johan Verburg, Marc Wegeref, Jane Foster, Jackline Mlay, John Makina, Fanwell Bokosi, Issaka Ouandaogo, Lies Craeynest, Kate Geary, Tim Gore, Anna Coryndon, Jenny Peebles, Colin Poulton, Kahana Lukumbuzya, Jodie Thorpe, Audax Rukonge et Michael Chasukwa pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-696-5 en septembre 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.