

Les partenariats de financement public-privé : symptôme révélateur de la “financiarisation” du développement agricole ?

Quelques questions sur leurs mécanismes, effets et signification politique



Ingrid Aymes,
Membre d'AGTER

Juillet 2013

Depuis 20 ans, les budgets publics du nord et du sud se désintéressent de l'agriculture des pays dits “en voie de développement”. Le discours politique l'a pourtant récemment replacée au coeur des enjeux, la France soulignant en particulier le rôle de l'agriculture familiale pour résorber les fléaux que sont la faim et la pauvreté.

L'aide publique du Nord se targue, dans ce contexte, de miser davantage sur le “capital-investissement” (l'achat généralement à court terme de parts d'entreprises agricoles, des actions), souvent en association avec des financiers privés. Elle amplifie en cela une fonction de “catalyseur de financements privés”.

Si la proportion d'argent public ainsi utilisé est encore minoritaire, elle traduit l'encouragement par le politique de la rationalité financière dans le secteur de la production agricole des pays du sud. Ce qui soulève plusieurs questions, au regard des objectifs de développement.

Les bénéficiaires directs de cette orientation sont des entreprises dont la priorité est de générer des dividendes et les actionnaires de ces entreprises. L'impératif de rentabilité financière, auquel sont étrangères les exploitations familiales paysannes, suppose souvent grande échelle d'exploitation des ressources naturelles et réduction du recours à la main d'oeuvre. Alors, s'en remettre à l'“efficacité” du secteur financier privé permet-il de privilégier les voies de développement qui serviraient le mieux l'intérêt général ?

Les institutions financières publiques achètent des actions et s'associent avec des fonds d'investissement privés avec certaines attentes “extra-financières”. Ces “critères environnementaux et sociaux” garantissent-ils la contribution des activités soutenues à la lutte contre la pauvreté ? Peuvent-ils éviter à ces institutions publiques de participer à des accaparements de terres ? C'est sous l'angle de ces questions que l'auteur propose d'aborder les implications du capital-investissement.

Table des matières

I. INTRODUCTION.....	3
II. LES STRUCTURES AGRICOLES FINANCIARISÉES, GRANDES BÉNÉFICIAIRES DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT PUBLICS-PRIVÉS.....	5
A. DES PROJETS ORIENTÉS PAR LA RATIONALITÉ DU CAPITAL FINANCIER.....	5
B. UNE MULTIPLICATION DES RISQUES SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX	6
III. LA MISE EN RETRAIT DU SECTEUR PUBLIC	8
A. L'APD « CATALYSEUR » DES FLUX DE FINANCEMENT EN PROVENANCE DU SECTEUR PRIVÉ.....	8
B. LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, UNE FONCTION DÉLÉGUÉE AU SECTEUR PRIVÉ ?	10
CONCLUSION.....	12

I. Introduction

Depuis plus d'une vingtaine d'années, l'agriculture a cessé d'intéresser l'aide publique au développement (APD). Elle s'est réduite de 75% en passant d'environ de 20 milliards de dollars des États-Unis (E.-U.) par an dans les années 1980 à 4 milliards de dollars E.-U. ces dernières années¹. Rien qu'en France, l'APD en 2009 ne consacrait que 5% de ses financements à l'agriculture, soit 410 millions d'euros². Cette tendance est d'ailleurs la même dans les pays du Sud. D'après un sondage commandité par l'Union Africaine (UA) et le Nouveau Partenariat Économique pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) de 2007, la majorité des États membres de l'Union Africaine investissent moins de 5% de leurs budgets nationaux dans le secteur agricole et seulement 28% d'entre eux – Bénin, Tchad, Mauritanie, Nigeria, Sao Tomé et Príncipe, Soudan, Swaziland, Ouganda, et Zambie – y consacrent entre 5% et 10% de leur budget. Des proportions qui sont par ailleurs en baisse de 3% par rapport à 2003.

Cet état de fait est d'autant plus alarmant qu'il intervient dans le contexte d'un discours politique volontariste. Tandis que Nicolas Sarkozy affirmait en juin 2008, lors de la conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire à Rome, que la négligence de l'agriculture par les politiques d'aide au développement était « une erreur stratégique » et qu'il fallait « réorienter les crédits vers l'agriculture vivrière, vers la production locale », l'Union Africaine avait pris l'initiative de la Déclaration de Maputo en demandant à ses États membres d'augmenter leurs investissements dans le secteur de l'agriculture, à hauteur d'au moins 10% de leur budget national avant 2008.

Bien que les variables favorisant cette diminution de l'aide soient multiples, une tendance visant à redéfinir le concept d'aide publique au développement peut y jouer un rôle clé. En effet, un consensus émerge parmi les développeurs qui vise à redéfinir l'aide publique au développement en tant que « catalyseur » de flux de financement, et notamment de ceux en provenance du secteur privé, ce dernier étant considéré comme plus « opérationnel »³. Dans le

domaine agricole, cette conception se caractérise par un apport de financements à des acteurs agricoles produisant à grande échelle et de manière hautement mécanisée.

Ce nouveau paradigme s'illustre par des programmes multilatéraux tels la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition, d'une dotation de 3 milliards de dollars E.-U. valable pendant 10 ans. Mise au point lors du G8 de Washington en mai 2012, elle est exclusivement financée par le secteur privé, et plus précisément par 45 multinationales à l'instar de Monsanto, Cargill ou Pepsico. Ce type d'initiative est également mis en place par des bailleurs de fonds bilatéraux comme l'USAID à travers son programme « Feed the Future » visant à favoriser l'implantation de grandes entreprises agro-alimentaires dans une vingtaine de pays du sud.

Cette nouvelle tendance de l'aide publique au développement dédiée à l'agriculture répond d'ailleurs à un plus vaste mouvement d'augmentation des investissements agricoles directs à l'étranger (IDE). Entre 2003 et 2008, ces IDE ont cru de 17% par an⁴.

Depuis une dizaine d'années, une catégorie d'agents économiques privés bénéficie particulièrement de cette tendance : les « fonds de capital-investissement ». Ces institutions financières privées jouent un rôle d'intermédiation entre de grands détenteurs de capitaux et les entreprises dites de production. Actifs dans tous les domaines de l'économie, et notamment l'agriculture, ils constituent l'un des rares modes de financement pour des agents économiques qui ne réunissent pas toutes les conditions pour être cotés en bourse et n'ont pas accès à des prêts à taux d'intérêt supportables.

L'objectif des fonds de capital-investissement est de tirer le plus grand profit possible de l'immobilisation de leurs capitaux dans les actions (les parts) d'une entreprise, puis de la revente de celles-ci. La rentabilité du capital investi, située entre 10% et 20% (et plus), est atteinte grâce à des activités économiques hautement lucratives (bas coûts de production et recettes élevées), parfois sujettes à des aléas importants (risques climatiques, socio-politiques, etc.).

Outre les dividendes annuellement perçus, ces fonds cherchent à dégager la plus forte plus-value à la cession de leurs actions au bout d'un délai échelonné de 3 à 10 ans. Pendant cette période d'actionariat, le fonds participe à la gestion de l'entreprise et instigue, très souvent, sa restructuration pour atteindre les objectifs de rentabilité financière (réduction des coûts de production menant à une diminution du person-

¹ [Mettre les petits agriculteurs au cœur du changement climatique. Donner les capacités aux petits agriculteurs à faire face aux impacts du changement climatique](#), Document d'information Oxfam, novembre 2009

² Coordination Sud, [L'aide publique au développement française au secteur agriculture et sécurité alimentaire](#), Les Notes de la C2A, n°5, janvier 2011

³ Xavier TSCHUMI CANOSA, « [La pratique des partenariats public-privé dans les coopérations allemande et française](#) », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 24, n°2 | 2005, mis en ligne le 18 février 2010, Consulté le 24 mars 2013

⁴ Banque mondiale, 2011, citée par Inter-Réseaux Développement Rural dans [Bulletin de souveraineté alimentaire, L'envers de la course aux terres : la course aux investissements directs étrangers](#)

nel, modification du suivi comptable, etc.). Quant aux moyens financiers dont disposent ces fonds d'investissement, ils proviennent très souvent de gros détenteurs d'épargne, de cotisations et autres dépôts de capitaux qui leur confient la gestion de leurs avoirs : fonds de pension, assurances, banques...

À l'échelle mondiale, les « levées » des fonds de capital-investissement auprès des grands détenteurs de capitaux ont représenté plus de 1400 milliards de dollars E.-U. entre 2006 et 2008⁵. Tandis que celles à destination des marchés émergents entre 2005 et 2008 représentaient 30% du total mondial⁶, celles à destination des pays à plus faible revenu mobilisaient beaucoup moins de capitaux. Seulement 4% de la part des financements alloués aux marchés émergents étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne.

Tout apport financier de la part d'un fonds de capital-investissement est conditionné par le degré de rentabilité financière que peut lui faire envisager l'entreprise qui va en bénéficier. Ce qui exclut, de facto, les exploitations paysannes de petite échelle, intensives en capital social et environnemental. Leur fonctionnement et leur dimension sont aux antipodes de celui des entreprises à même de satisfaire à leurs exigences. Cette logique d'intervention ne paraît pas coïncider avec les objectifs affichés par les institutions de développement dont la mission est de soutenir les populations les plus pauvres.

Tandis que la mission de l'Agence Française de Développement (AFD) consiste à « financer et accompagner des projets et programmes de développement qui soutiennent une croissance économique durable et partagée, améliorent les conditions des plus pauvres »⁷, en 2011 les investissements en actions de l'agence Proparco, filiale de l'AFD dédiée à l'appui au secteur privé, étaient pour 57 % d'entre eux destinés à l'Afrique subsaharienne.⁸

Les institutions financières internationales de développement multiplient leurs investissements via ces intermédiaires financiers. Le portefeuille en capital-investissement de la Banque Africaine de Développement (BAD) était constitué de 1,1 milliard de dollars E.-U. en 2012. Plus

⁵ Choi Jennifer, « Perspectives du capital-investissement en Afrique » dans « [Le capital investissement contribue-t-il au développement de l'Afrique ?](#) », Secteur Privé et Développement, n°12, La revue de Proparco, octobre 2011.

⁶ Liechtenstein, H., Meerkatt, H., 2010. New Markets, New Rules, Will Emerging Markets Reshape Private Equity ?, The Boston Consulting Group, IESE Business School, novembre, cité dans BAKKUM Yvonne, HORSTEN Jeoren, « Le rôle pionnier des institutions financières de développement », dans « [Le capital investissement contribue-t-il au développement de l'Afrique ?](#) », Secteur Privé et Développement, n°12, La revue de Proparco, octobre 2011

⁷ [Site de l'AFD](#), consulté le 25 mars 2013

⁸ [Entreprendre pour un avenir durable. Rapport annuel 2011, Proparco.](#)

de 294 sociétés avaient été investies et 54 de ces financements s'élevaient à plus de 15 millions de dollars E.-U.⁹. De son côté, la Banque néerlandaise de développement (FMO) a investi dans plusieurs fonds d'Afrique subsaharienne tels que l'Investec Africa Frontier Fund en 2008 ou de l'Africinvest Financial Sector Fund en 2007. Quant à la Société Financière Internationale (SFI) du groupe Banque mondiale, elle mise sur le capital-investissement depuis les années 80. Son portefeuille en la matière est constitué d'environ 180 fonds représentant 3 milliards de dollars E.-U. d'actifs financiers¹⁰.

Les institutions financières de la coopération française bilatérale - l'agence française de développement, l'AFD et sa filiale dédiée au secteur privé, Proparco - sont aussi actives sur ce terrain. Elles sont parties prenantes de nombreux fonds : Fonds d'Investissement de Soutien aux Entreprises en Afrique (FISEA), Investisseur et Partenaire pour le Développement (I&P), African Agriculture Fund (AAF), Emerging Capital Partners (ECP)...

Bien que l'aide publique délivrée par achat d'actions relève encore d'une tendance marginale - en France, ce canal d'investissement représentait 10 % du volume total des interventions du groupe Proparco en 2011 (le reste étant pour l'essentiel octroyés sous forme de prêts aux entreprises), leur pertinence fait question compte tenu des mandats respectifs des fonds de capital-investissement et des institutions financières internationales de développement : obtenir la meilleure rentabilité financière possible du capital investi pour les premiers ; contribuer au renforcement des populations les plus vulnérables pour les secondes. Quelles sont les implications du rapprochement de ces deux catégories d'acteurs pour le développement agricole ?

À l'échelle micro, ce rapprochement favorise le soutien des projets de l'agriculture financiarisée de grande échelle, c'est-à-dire une agriculture dont le développement ne procède pas de politiques agricoles soutenant durablement les communautés paysannes mais des logiques de la finance privée (partie I ci-dessous). Ceci reflète un effacement progressif, à une échelle macro, du secteur public au profit du privé dans le champ des interventions économiques directes mais aussi celui du choix politique des orientations du développement (partie II).

⁹Hinchberger Bill, « [Capital-Investissement. Assurer l'envol des entreprises](#) », Magazine Afrique Renouveau, Août 2012

¹⁰ [Site de la SFI](#), consulté le 20 mars 2013

II. Les structures agricoles financiarisées, grandes bénéficiaires des projets de développement publics-privés

Les fonds de capital-investissement répondent à un seul impératif : immobiliser leurs avoirs temporairement dans des activités qui offrent la meilleure rentabilité *financière*. Ils visent celles qui rémunèrent le mieux les propriétaires des moyens financiers qu'elles utilisent. Un partenariat renforcé entre les institutions publiques dédiées en théorie au financement du développement et ces fonds favorise le développement d'une agriculture financiarisée (partie A suivante) intensive en externalités négatives sur le capital social et environnemental (partie B).

A. Des projets orientés par la rationalité du capital financier

Les fonds de capital-investissement choisissent les entreprises dans lesquelles investir en fonction de la rentabilité qu'elles vont permettre d'obtenir pour le capital apporté. Ces financiers quittent l'entreprise au bout de quelques années après avoir maximisé l'investissement de départ à travers les dividendes perçus chaque année mais également la revente des actions dont la valeur a pu elle-même augmenter. Cette rationalité porte les gérants des fonds à n'investir que dans des entreprises dont les modèles économiques répondent à leurs exigences. De fait, leurs portefeuilles d'actions sont constitués d'unités de productions agricoles à grande échelle où le capital financier joue un grand rôle.

Le fonds African Agriculture Fund (AAF) : un soutien aux grandes unités de production agricoles

En décembre 2012, le fonds African Agriculture Fund (AAF) financé par l'AFD a annoncé des apports de capitaux d'un total de 10 millions de dollars canadiens au développement de la multinationale Feronia exploitant 15000 hectares de plantations d'huile de palme en République Démocratique du Congo¹¹. Cette entreprise dispose également d'une réserve foncière de 45000 hectares. De même, ce fonds compte dans son portefeuille l'entreprise Goldtree visant à produire de l'huile de palme en Sierra Leone sur 5200 hectares obtenus en location¹².

Les investissements du nouveau fleuron de la coopération internationale française dans des cultures d'huile de palme peuvent faire douter de leur contribution à la « croissance durable partagée¹³ ».

¹¹ Agence Ecofin, « [Rd Congo : le fonds AAF entre au capital de Feronia](#) », décembre 2012

¹² [Site de Goldtree](#), consulté le 25 mars 2013

¹³ Parvenir à une « croissance durable partagée » est le

Ces investissements peuvent contredire l'objectif de soutien aux petites structures familiales et paysannes affiché par les appareils publics de coopération au développement. Puisque la petite paysannerie coexiste avec l'agribusiness et que le marché est unique (les prix agricoles s'uniformisent), l'expansion de cette dernière peut représenter une menace pour les petits agriculteurs et la sécurité alimentaire.

Selon l'hypothèse la plus optimiste de l'organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (plus connue sous son acronyme anglais, FAO), environ 870 millions de personnes dont la majorité dans les pays en voie de développement souffrent de faim chronique. Environ 70% de ce chiffre sont formés de petits agriculteurs¹⁴. Comme l'a souligné Frédéric Dévé dans, [Faim dans le monde : un milliard ou plus de deux milliards de personnes ?](#), ce chiffre est sans aucun doute très en deçà de la vérité.

Or, par le passé, et encore aujourd'hui, de nombreux programmes de réduction de la pauvreté ont consisté à renforcer les exploitations agricoles à grande échelle et donc à transformer un certain nombre de ruraux vulnérables en salariés agricoles. Pourtant, ce type de politiques n'a jamais réussi à endiguer le taux de pauvreté, contrairement aux politiques de réduction des inégalités d'accès au foncier mises en place par plusieurs pays d'Asie du Sud-Est¹⁵. De toute évidence, un soutien renforcé des agriculteurs familiaux paysans constitue un levier essentiel de réduction de la pauvreté.

De plus, l'agrandissement des structures de production conduit souvent à une exploitation de la main d'œuvre en raison de conditions de travail ne respectant pas les droits fondamentaux et d'une répartition de la valeur ajoutée plus favorable au capital financier qu'à l'emploi et aux budgets publics¹⁶. En réalité, ces exploitations emploient peu de salariés agricoles en raison d'un recours accru aux machines, ces dernières étant plus rentables. Ce type de programme peut donc s'avérer totalement contreproductif vis-à-vis de l'objectif initial de réduction de pauvreté.

premier enjeu Stratégique identifié par la coopération française (stratégie 2011, Coopération au développement : une vision française Document cadre. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Ministère des affaires étrangères)

¹⁴ FIDA, [Rapport sur la pauvreté mondial](#), 2011, p.3

¹⁵ DEININGER Klaus and SONGWE Vera, Foreign Investment in Agricultural Production : Opportunities and Challenge, Agriculture and Rural Development Notes, Land Policies and Administration, Issues 45, January 2009 ; Klaus Deininger, « Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté » ; Keith Griffin et coll., « Poverty and the distribution of land », *Journal of Agrarian Change*, 2(3), 2002, p. 315

¹⁶ AGTER, [La question agraire en Ukraine, dynamiques récentes et enjeux actuels](#), Synthèse de la réunion thématique du novembre 2010 de présentation de travaux encadrés par Hubert Cochet, Agroparistech.

Ces exploitations sont d'ailleurs moins productives par unité de surface que les exploitations agricoles à petite échelle intensive en main d'œuvre¹⁷. Les grandes exploitations conduisent également à une dégradation et à une capture des ressources naturelles par le biais de modes de production industriels et intensifs en intrants chimiques.

Le soutien apporté par l'APD au développement des fonds de capital investissement peut laisser penser que les acteurs de la coopération considèrent que ces grandes unités de production présentent un intérêt pour les communautés paysannes et des populations locales. Le gérant du fond African Agricultural Fund (AAF) de l'Agence Française de Développement ne va pas jusqu'à l'affirmer cependant et semble s'en tenir à l'idée que « les projets soutenant l'agriculture à grande échelle et la sécurité alimentaire doivent certainement, peuvent et devraient être compatibles. »¹⁸

B. Une multiplication des risques sociaux et environnementaux

Certains fonds se dotent de critères « extra-financiers » pour tenter de rendre compte de la contribution au développement des activités qu'ils financent. L'AFD et Proparco analysent par exemple les performances sociales des fonds auxquels elles participent selon un critère de création d'emplois et un critère de contribution aux revenus des États. Or, dans la mesure où les résultats obtenus ne sont mis en perspective ni avec les coûts d'opportunité de la main d'œuvre (ce que permettrait de produire dans d'autres conditions la main d'œuvre employée, et a fortiori celle qui ne l'est plus), ni avec les remises fiscales concédées par les gouvernements aux investisseurs étrangers, l'utilisation de ces indicateurs est d'une valeur limitée et ne constitue pas une preuve que ces fonds favorisent le développement des économies rurales vulnérables.

Les outils utilisés pour guider la décision d'investissement omettent de nombreux paramètres. Le choix de soutenir un projet ne découle pas de l'examen préalable de toutes les options de développement possibles sur un terrain donné. Les fonds ne jugent que les seuls projets qui se présentent à eux dans l'espoir d'un appui actionnarial. Il ne leur est donc possible que d'exiger qu'il soit opérés selon des standards sociaux et environnementaux compatibles avec la logique propre à ces entreprises. Leur choix ignore les autres formes d'organisation sociale de la production quand bien même certaines d'entre-

elles génèreraient une plus grande quantité de valeur ajoutée par hectare et une plus grande équité du partage de cette richesse au sein de l'économie (régionale ou nationale).

Non seulement ces critères « projet » ne garantissent pas que soient soutenus les projets les plus contributifs à l'éradication de la pauvreté, mais ils ne permettent pas de prévenir des partenariats entre des institutions d'aide publique et des agents économiques privés responsables d'accaparements de terres à grande échelle. Ils n'évitent pas même, dans certains cas, l'apport de financements publics à ces derniers. En témoignent les portefeuilles des fonds soutenus par divers appareils d'aide publique au développement dans lesquels sont présentes des entreprises accusées d'appropriations de terres agricoles à grande échelle¹⁹ (voir encadré ci-dessous).

Trois exemples de connexions entre les nouveaux leviers de l'aide publique au développement et les circuits du financement de l'accaparement des terres

1. En janvier 2012, la Société Internationale des Plantations d'Hévéa (SIPH) a acheté au groupe ivoirien SIFCA 100 % des parts de l'entreprise Cavalla Rubber Corporation (CRC) qui s'était rendue responsable en mars 2011, selon l'association GRAIN²⁰, de l'accaparement de 8800 hectares (ha) au Libéria à des fins de production d'hévéas. Par un contrat de concession de 50 ans entériné par le Parlement libérien, CRC a également obtenu de porter ses superficies exploitables de 8 000 ha à 35 000 ha dans le comté du Maryland et dans celui limitrophe du River Gee.

En 2005, le fonds de capital-investissement Emerging Capital Partners I (ECP I) avait investi 25 millions d'euros sur 10 ans dans la SIPH. La même année, Proparco participait au capital du fonds ECP II, comme ECP I créé et géré par Emerging Capital Partners. Ce faisant Proparco n'a bien sûr pas soutenu la SIPH et encore moins CRC, mais néanmoins apporté une contribution au développement des activités du groupe Emerging Capital Partners (ECP) et de son potentiel d'investissement dans d'autres entreprises qui accaparent des droits fonciers à grande échelle.

2. Selon le recensement Landmatrix²¹, la Société des Cultures Légumières a fait l'acquisition, en 2006, de 600 hectares de terres agricoles au Sénégal afin de cultiver plusieurs variétés de légumes.

¹⁷ J. N. PRETTY, [Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries](#), *Environmental Science and Technology* vol. 40/n°4, 2006

¹⁸ Chitalu Valentine, [Sustainable investment, Land acquisition and land use](#), Phastisa Website

¹⁹ Terme utilisé par le comité technique « Foncier et Développement » dans son rapport [Les appropriations de terres à grande échelle, Analyse du phénomène et propositions d'intervention](#), Juin 2010.

²⁰ GRAIN, [Tableau recensant 400 cas d'accaparement](#), Janvier 2012

²¹ La [landmatrix](#) est un outil mis en place dans la cadre d'un projet lancé en avril 2012 qui rassemble cinq partenaires (dont le Cirad pour la France) et vise à répertorier les cas d'accaparements de terre recensés à l'échelle mondiale après vérification sur le terrain avec des partenaires locaux.

En 2007, la Société Belge d'Investissement pour les pays en développement (BIO), dont la moitié du capital est détenu par le Ministère Belge pour la Coopération au Développement, octroyait un prêt de 600 000 euros à la Société des Cultures Léguumières.

3. Selon l'ONG Oxfam Grande-Bretagne²², la société New Forests Company (NFC), revendiquant son adhésion aux principes de la responsabilité sociale et environnementale (RSE), a accaparé des surfaces agricoles en Ouganda en expulsant, par la violence, plus de 27000 personnes, locataires légalement reconnus du domaine public. Précédemment, ces terres étaient le siège d'écoles, d'hôpitaux, d'infrastructures sociales et de parcours de troupeaux élevés par les populations locales. Cette société a fait l'objet d'un apport en capitaux par le fonds d'investissement Agri-Vie que la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et la Société Financière Internationale (SFI) soutiennent financièrement.

Ce type de dérive est d'autant plus susceptible de se produire que les garanties et le suivi des conditions d'octroi des financements publics sont souvent minimes.

Les fonds créés par l'AFD avec des partenaires privés, et ceux dans lesquels l'agence investit, imposent en théorie aux entreprises dont ils achètent des parts de respecter les « Standards de Performance » établis par la Banque Mondiale. Les équipes du groupe AFD en charge du suivi de ces fonds s'avèrent trop restreintes pour pouvoir contrôler systématiquement le respect de ces standards.

L'entreprise qui bénéficie directement d'un apport de capital sous forme d'actions de la part de Proparco doit, elle, faire réaliser à ses frais, par un cabinet indépendant, des audits afin d'évaluer l'écart initial entre ses pratiques et ces standards, puis sa résorption au fil du temps. Des sanctions financières peuvent être prises s'il n'est pas comblé selon le rythme prévu. Mais il n'est pas si simple, pour l'agence, de mettre à exécution ses moyens de rétorsion qui peuvent signifier des pertes financières pour l'agence.

Cet état de fait est particulièrement propice à l'augmentation des risques associés aux fonds de capital-investissement. Leur mode de gouvernance et la répartition de leurs avoirs (actions) sont complexes et impliquent de nombreux intermédiaires. Les capitaux confiés par diverses sources à ces fonds se diluent dans d'autres fonds auprès desquels les premiers placent leurs avoirs. Au point de rendre très difficile la connaissance des activités concrètes d'exploitation qui bénéficient *in fine* de tel ou tel ordre d'investissement initial.

²² Oxfam International, [Terres et pouvoirs, Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers](#), 22 septembre 2011

Exemple de circuit d'intermédiation financière utilisé par l'APD française

PROPARCO a apporté son appui financier au fonds de capital-investissement Averroès Finance. Ce dernier a lui-même investi dans le fonds Africinvest I qui lui-même finance les fonds Aquila Capital Ltd et Alios Finance.

Proparco considère que de tels circuits lui permettent d'amplifier la portée de ses financements d'aide et ainsi de soutenir indirectement un grand nombre d'entreprises. Mais la grande dissémination de l'apport en capital initial peut faire douter de la capacité de son pourvoyeur à garantir qu'il ne contribue pas également à des activités qui ne répondent pas à ses critères.

III. La mise en retrait du secteur public

Le rapprochement des institutions financières de développement et des véhicules de capital-investissement révèle un macro-phénomène d'effacement progressif du secteur public au profit du secteur privé tant sur le plan de l'aide au développement (A) que de la conception de l'intérêt général (B).

A. L'APD « catalyseur » des flux de financement en provenance du secteur privé

Au cours des années 70, le rôle de l'État a été remis en cause par la mondialisation avec l'intensification et la transnationalisation des échanges : développement exponentiel des échanges commerciaux, croissance des investissements directs étrangers, globalisation financière, transformation de l'organisation des « firmes globales » (avec l'abandon du modèle vertical tayloriste), extension de la concurrence internationale à de nouveaux secteurs et apparition de pays émergents.

Au niveau de la structure du système international, cela s'est traduit par un dessaisissement progressif, par les États, de leur propre capacité d'intervention, y compris dans leurs domaines régaliens. La logique financière s'est étendue au monde devant le recul des instruments publics de régulation. L'économie tend de plus en plus à se dissocier du pouvoir de l'État-Nation. La mondialisation des flux financiers a permis à des opérateurs économiques de gagner en autonomie et en puissance, et d'agir toujours davantage hors du contrôle des souverainetés nationales. Au même titre que les États, ces derniers peuvent désormais intervenir sur la scène internationale en raison de leur « puissance structu-

relle »²³, de leur influence sur les agissements et les décisions d'acteurs divers, notamment publics. Le retrait de l'État, cumulé avec la diminution des ressources et la crise des budgets publics, tend à reléguer l'autorité politique aux acteurs privés.

La graduelle transformation de l'aide publique au développement en « catalyseur » des flux de financement en provenance du secteur privé n'est pas fortuite mais s'inscrit dans une tendance globalisante où les objectifs du secteur public, et notamment ceux de la coopération française, s'effacent devant ceux du secteur privé financier, considéré comme vertueux pour le développement.

Selon Xavier Tschumi Canosa, analyste des dynamiques de partenariat public-privé, « c'est le rôle même du secteur public qui est remis en question, aussi bien dans les pays *donateurs*²⁴ que dans les pays *bénéficiaires*²⁵ ». Dans cette dynamique, celui-ci est de plus en plus confiné dans des fonctions d'encadrement, alors que le champ opérationnel revient toujours plus au secteur privé, lequel est perçu comme plus efficace et plus compétent dans la réalisation de certains projets de développement que ne pourrait l'être le secteur public. »²⁶

Considérant, en 2005, différentes options de développement, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz alors respectivement directeur et chargé de mission de l'AFD, rapportaient explicitement cette tendance à une conception nouvelle de l'aide publique au développement dans ces termes : « au premier rang des réponses à explorer, figure une logique différente de celle du financement direct des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : penser l'APD comme catalyseur des flux de financement du développement, domestiques et internationaux. »²⁷ Cette conception de l'APD la réduit au seul rôle assigné aux agences publiques de promotion des investissements privés dans les pays en voie de développement, à l'instar de Proparco, par exemple, dont l'objet est « de catalyser les investissements privés dans les pays en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des Objectifs

du Millénaire »²⁸.

Cette nouvelle fonction assignée à l'aide publique conduit à questionner la compatibilité de ses objectifs, et en particulier des priorités d'intervention des institutions financières de développement, avec ceux du secteur financier guidé par le critère de rentabilité financière.

B. La définition de l'intérêt général, une fonction déléguée au secteur privé ?

On peut se demander dans quelle mesure les programmes de développement menés en partenariat avec le secteur privé ne témoignent pas d'un alignement de la vision de l'intérêt général qu'est sensé relayer le secteur public au nom des citoyens sur celle des acteurs financiers privés.

Depuis une quinzaine d'années, la tendance est à l'institutionnalisation du concept de Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE), application au monde de l'entreprise du paradigme du développement durable (et de ses trois axes ou « piliers » que sont « le » social, « l' » environnemental et « l' » économique). En témoignent de nombreuses initiatives : le pacte mondial des Nations Unies lancé en 2000, la loi française sur les Nouvelles Régulations Économiques de 2001, la Global Reporting Initiative (GRI) établie en 1997, la révision des Principes Directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales de 2000 et 2011, les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies de 2011... Toutefois, cette institutionnalisation n'est pas une garantie de mise en œuvre car ses modalités sont celles d'un « droit mou ».

De son côté, le droit international n'est plus un droit interétatique seulement élaboré par les États. Il convoque à sa production de plus en plus d'acteurs non-étatiques : ONG, firmes privées... Son processus d'élaboration est devenu complexe et à deux vitesses : tandis que les droits économiques des entreprises relèvent de la « hard law », les droits humains et environnementaux sont « mous », non-contraignants.

C'est ainsi que les textes internationaux relatifs à la RSE, et plus largement aux droits humains, sont de nature volontaire et n'engagent aucune sanction pour leur non-respect. Il en est de même pour les indications récemment adoptées au plan international relatives à la gouvernance de la tenure de la terre que sont les Directives volontaires de la FAO pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Ce sera aussi le cas des Principes pour un Investissement Agricole Responsable (IAR) à l'origine proposés par la Banque Mondiale et un groupe

²³ Strange Susan, *Le retrait de l'Etat : la dispersion du pouvoir de l'économie mondiale*, Ed. Du temps présent, Paris, 2011

²⁴ L'italique est le fait de l'auteur de l'article.

²⁵ Idem.

²⁶ Xavier TSCHUMI CANOSA, « [La pratique des partenariats public-privé dans les coopérations allemande et française](#) », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 24, n°2 | 2005, mis en ligne le 18 février 2010, Consulté le 24 mars 2013

²⁷ Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz, « [Les "mutations imprévues" : état des lieux de l'aide publique au développement](#) », synthèse de l'article paru dans la revue *Afrique contemporaine* (n°213/ 2005-1), juin 2005, p. 2

²⁸ AFD, [Document de référence Exercice 2011](#), p.27

d'une trentaine d'Etats et désormais élaborés dans un cadre ouvert à des organisations de la société civile et d'autres institutions sous l'égide du Comité de la Sécurité Alimentaire.

Ces deux textes ont vocation à constituer un cadre de référence dont les États et les investisseurs peuvent s'inspirer mais nullement des normes contraignantes. En prescrivant un encadrement volontaire des agissements du secteur financier et industriel privé, les décideurs politiques minimisent la portée de leurs recommandations et réduisent la « puissance structurelle » du secteur public face à celle des agents économiques privés, en particulier transnationaux.

Ce foisonnement de normes relatives à la RSE dénote la volonté des entreprises de renvoyer une image de conformité à des attendus sociaux et environnementaux. Il illustre également leur manque de standardisation. En ne disposant que d'une juridicité²⁹ limitée et d'aucune hiérarchie, ces normes ne délivrent pas une vision claire du concept de RSE, de sorte que chacun des acteurs du secteur privé reste libre de définir ses propres normes.

Leur mise en application relève de stratégies de développement durable formalisées par des « codes de conduites » et des « rapports annuels de développement durable ». Ces outils ne visent donc pas à démontrer que l'entreprise atteint des objectifs de résultats définis par l'Etat mais son degré de conscience et de maîtrise des enjeux environnementaux, sociaux et sociétaux relatifs à son secteur d'activité – et ce, dans la limite du cadre qu'elle a elle-même posé. A ce titre, cette approche est notamment embrassée par le législateur français dans le cadre de l'article 225 du Grenelle de l'Environnement obligeant les entreprises à publier dans leur rapports de gestion les moyens mobilisés vis-à-vis de 42 enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux. A l'heure actuelle, leur secteur privé n'est donc majoritairement soumis qu'à des obligations de moyens en matière de développement durable.

Il est probable que la portée toute relative de la régulation du secteur privé tienne pour beaucoup à l'idée que les États se font de son rôle. L'entreprise est-elle un acteur à encadrer ou doit-elle participer à la définition des pratiques favorisant le développement et le respect des droits humains ?

Au cours des années 80 – lors de la remise en question du rôle de l'État, traduite notamment par la mise en œuvre des « politiques d'ajustement structurel » – le terme de « bonne gouvernance » est apparu dans le langage des institutions internationales de développement. Cette notion fait référence aux modes opératoires de

l'entreprise analysés comme plus fonctionnels, efficaces et rentables que ceux du secteur public. L'idée selon laquelle la mise en application de ces modes de gestion par les États permettrait de respecter les droits de l'homme ou de promouvoir la démocratie participative fût théorisée et les institutions internationales en ont depuis fait la condition de leur aide aux États.

L'entreprise est désignée dans cette optique comme précurseur dans la définition de bonnes pratiques relatives au développement et aux droits humains. Ceci relève d'une inversion radicale du principe démocratique le plus fondamental si l'on s'en réfère aux philosophes du politique qui ont cherché à le caractériser. Les règles de vie commune et les orientations du destin commun d'une communauté humaine sont, selon l'invention politique grecque du VI^e siècle avant J-C, du ressort du débat public (et donc argumenté) entre *tous* les membres de celle-ci³⁰. C'est seulement ainsi que peut être dégagé (défini et visé) l'intérêt véritablement *général* de ladite communauté. Chaque individu étant, de par sa seule appartenance à la communauté, un citoyen fondé à y prendre part à un titre égal à celui de tous les autres.³¹

Les entreprises pensent-elles le monde en êtres humains conscients de leurs rapports divers avec l'environnement et leurs concitoyens, ou en considérant d'abord et essentiellement leurs intérêts économiques particuliers ? Les individus les plus en difficulté sur les plans socio-économique et politique aujourd'hui ont-ils autant de moyens qu'elles pour faire entendre leurs perceptions des problèmes, leurs souhaits de solution et les raisons qui selon eux les justifient ?

L'association entre les opérateurs publics de l'aide au développement et les fonds de capital-investissement relève de cette profonde confusion. Les seconds sont caractérisés par les premiers comme « proactifs » en matière de RSE. Ils sont de fait d'ardents promoteurs de la « bonne gouvernance » au sein des entreprises qu'ils financent. Pourtant, les fonds de capital-investissement, en tant qu'actionnaires, favorisent la diffusion d'un mode de gouvernance suivant d'abord et avant tout la logique des actionnaires, c'est-à-dire fondé sur une exigence de rentabilité financière.

Il est bien sûr illusoire de voir ce processus normatif apposer des limites véritables aux activités économiques qui le soutiennent, tant que ces dernières répondent à l'exigence de profit. Seul un processus démocratique tel qu'évoqué plus haut peut probablement aboutir à la limita-

²⁹ Ces normes ne relèvent que bien peu du « juridique » véritable et notamment d'institutions pour garantir leur application (la surveiller, sanctionner les écarts et faire verser des réparations).

³⁰ Si ce *tous* ne renvoyait alors qu'aux seuls hommes libres et excluait de nombreux autres membres de la communauté, il marquait une rupture radicale inédite avec les conceptions monarchique et oligarchiques du pouvoir.

³¹ VERNANT Jean Pierre, *Les origines de la pensée grecque*, Presses universitaires de France, 1962 ; RANCIERE Jacques, *La Haine de la Démocratie*, Editions La Fabrique, 2005

tion et, si nécessaire, l'interdiction des activités contraires à l'intérêt général défini par l'ensemble de la communauté concernée.

Malgré cela, les acteurs de l'APD française soutiennent que ce mode opératoire va dans le sens du développement. En témoignent des praticiens du capital investissement chez Proparco : « Au-delà de ces bénéfiques quantitatifs sur le développement économique local, le capital-investissement offre un véritable levier de transformation de l'entreprise. Les équipes de gestion peuvent, en tant qu'actionnaires, insuffler des bonnes pratiques de gestion, des règles de bonne gouvernance, une organisation plus adaptée, un reporting transparent ou une meilleure efficacité des ressources humaines ». ³²

Par exemple, l'entreprise agro-alimentaire Somdiaa (groupe J.L Vilgrain) a ouvert son capital à un fonds d'investissement afin, explique l'un de ses responsables, de « redécouvrir l'entreprise sous un autre angle, d'en modifier et améliorer certaines pratiques (...) et d'entrer dans la modernité » ³³ car ce type d'acteur économique est « particulièrement tenu par des obligations éthiques vis-à-vis de ses investisseurs ». Le groupe aurait ainsi amélioré ses performances sociales et environnementales à travers la mise en place d'un reporting régulier pour chacune de ses filiales, l'application des principes de la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) via la création d'un comité d'hygiène et de sécurité collectif au travail, et l'élaboration de politiques environnementales sur la base de normes internationales (norme 14001 et norme ISO 9001).

Pourtant, cette même entreprise a été accusée par des organisations de la société civile française ³⁴ et camerounaise de violation de droits humains et d'avoir accaparé plus de 10 000 hectares au Cameroun. En a témoigné Michel Essindi, paysan et membre du Comité de développement de la région de Ndo (CODEN), auprès de l'ONG Peuples solidaires : « D'abord ils nous ont pris nos terres, sans nous demander. Les parcelles qui nous restent ne suffisent pas à nourrir nos familles et nos récoltes sont altérées par l'utilisation déraisonnée d'herbicides dans les plantations. Même l'élevage est désormais interdit par la Sosucam (filiale camerounaise de la

Somdiaa, ndr). Il ne nous reste souvent plus qu'à aller travailler dans les champs en tant qu'ouvrier agricole, pour gagner des salaires de misère... » ³⁵.

Si les institutions de développement reprennent la définition de la « bonne gouvernance » faite par certaines grandes entreprises et de nombreux fonds de capital-investissement, ce n'est pas parce que leurs codes de conduite sont plus vertueux que ceux des autres agents économiques mais parce que les présupposés du secteur privé et des IFID sur le rôle de la rentabilité financière dans un projet de développement convergent de plus en plus.

Cette convergence idéologique ne semble pas aux acteurs de la coopération nécessiter de grandes justifications. L'AFD, par exemple, apporte des capitaux au fonds African Agriculture Fund (AAF) sans juger utile que l'entreprise Phatisa qui en assure la gestion fournisse davantage que de simples déclarations aux citoyens quant à la conformité de ses opérations avec les objectifs du développement. Phatisa dit ainsi, sur son site internet ³⁶, fournir des directives à ses entreprises bénéficiaires sous la forme d'un « manuel d'investissement socialement responsable » incluant un « code de conduite pour les acquisitions de terres et l'utilisation des terres agricoles ». Ces directives ne sont cependant pas consultables en ligne ³⁷ et rien n'indique un quelconque degré d'obligation attachée au respect de ces principes.

Conclusion

La perte d'intérêt de l'aide publique au développement pour le secteur agricole, et son implication dans des unités de production à grande échelle parfois génératrices de violations de droits humains et de dégradations environnementales tiennent en partie au rapprochement des modes opératoires de l'APD avec ceux du secteur privé et sur l'illusion que la rentabilité financière contribue en soi au développement. L'absence de régulation contraignante du secteur privé autour des thématiques sociales et environnementales participe à ce phénomène.

Dans la mesure où la logique principale d'un fond de capital-investissement est celle de la rentabilité financière, l'augmentation du soutien aux fonds de capital investissement par l'APD illustre cette tendance. L'action des institutions financières internationales de développement

³² [« Rentabilité et développement à l'unisson »](#), J. Hénin, A. Touchard, *Secteur Privé et Développement*, n°12, La revue de Proparco, octobre 2011

³³ [« La vie avec un fonds, point de vue de l'entreprise »](#), Alexandre VILGRAIN dans « Le capital investissement contribue-t-il au développement de l'Afrique ? », *Secteur Privé et Développement*, n°12, La revue de Proparco, octobre 2011

³⁴ Sherpa, MISEREOR, CED et Focarfe, [L'impact de la privatisation de la SOCAPALM sur les communautés et l'environnement au Cameroun: Exposé de situation](#), décembre 2010 ; Le Monde, [Prix Pinocchio : Les amis de la terre décernent les bonnets d'âne du développement durable](#), novembre 2010

³⁵ [Appel urgent Peuples Solidaires n°341](#), « Quand la température monte, le sucre fond », décembre 2010

³⁶ http://www.phatisa.com/The_Fund_Manager/AAF/Frequently_asked_questions/, consulté en juin 2013.

³⁷ Tout au moins sans l'autorisation de Phatisa qui n'a pas cependant pas répondu à nos sollicitations d'information à ce sujet.

via les fonds de capital-investissement, en conditionnant la réussite d'un projet à des exigences de rentabilité, s'éloigne de l'objectif de renforcer les capacités des populations vulnérables.

En validant les préceptes selon lesquels « la bonne gouvernance réside « dans un conseil d'administration disposant de compétences en matière financière pour jauger la stratégie et le risque »³⁸, est-il possible que les agences d'aide au développement se fassent le soutien des petits agriculteurs familiaux paysans pour qui l'objectif de rentabilité financière n'a aucun sens ?

Les petits producteurs ne cherchent pas à accroître leur capital par le biais de ventes d'actions puis rémunérer toujours mieux leurs propriétaires, ils n'en ont pas. Ils cherchent à augmenter le revenu nécessaire à couvrir leurs besoins fondamentaux, que leur permet de dégager la vente de leur production, et à améliorer leur outil de production notamment pour le faire durer. Ici, la concurrence avec les produits issus d'exploitations aux productivités par actif jusqu'à plusieurs centaines de fois supérieure est en cause, comme les difficultés d'accès au crédit et aux intrants.

L'engouement pour les « partenariats » avec les investisseurs financiers et les entreprises capitalistes semble quelque peu aveugle. Les institutions financières de développement croient peut-être de bonne foi parvenir ainsi à contourner la difficulté générale de la gouvernance politique des pays dits en voie de développement et en particulier l'ineffectivité des règles posées en droit. Mais favorisent-elles la réalisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation des pays du Sud ? La disparition accélérée du maillage socio-productif constitué par les agricultures familiales amène à beaucoup en douter.

³⁸ STREBEL Paul, « [La composition du conseil d'administration, un enjeu crucial](#) », L'Expansion, 14 septembre, 2010