

ENTRETIEN Jean Jacques Gabas

Que sait-on de la stratégie et des moyens qu'a déployés la Chine pour obtenir ce poste ?

Pour obtenir ce poste de directeur général de la FAO, la Chine a déployé tous ses moyens d'influence : promesses d'annulation de dettes, paiements de contribution d'Etats au budget de la FAO, arrivée massive de stagiaires chinois etc. La Chine serait même allée jusqu'à vérifier les votes des Etats en sa faveur. Si toutefois on a observé depuis un an une croissance marquée du nombre de cadres chinois, c'est bien peu en rapport avec sa puissance comparée à la présence d'autres pays.

Quelle ce que la Chine cherche à obtenir avec cette direction de la FAO ?

La Chine est quand même la seconde économie mondiale, avec 1,4 milliard d'habitants, elle est exactement dans la même logique que n'importe quelle puissance : elle veut avoir ses zones d'influence et jouer dans ce concert des nations. Elle veut entrer dans le multilatéralisme, comme la France joue un rôle central pour organiser la direction la francophonie, pour obtenir la direction générale de l'unesco, etc. Tout comme les Etats Unis estiment que la Banque mondiale doit être dirigée par un américain et que la direction générale du FMI revient à la France. En cela, la Chine n'échappe pas à la logique de la puissance. Ce que l'on retrouve depuis un certain temps car elle a pris la tête de l'ONUDI, de l'UIT, de l'OACI, et d'Interpol jusqu'à l'an dernier (certes, avec le fâcheux dénouement que l'on sait)..

Ensuite, la Chine est quand même dans une situation où elle a 1,4 milliard de bouches à nourrir . A ce titre, elle est très dépendante de ses importations alimentaires pour satisfaire ses besoins intérieurs. Compte tenu de cela, elle sait parfaitement que s'il y a une crise sur les marchés internationaux, notamment due à une crise alimentaire en Afrique, comme celle de 2008 cela va perturber les marchés internationaux, jouer sur les prix, entraînant une éventuelle raréfaction des ressources, et cela aura un impact sur son bilan céréalier intérieur.

Le troisième élément important, c'est que la Chine cherche quand même, et là encore comme toute autre puissance à s'inscrire dans une logique de construction de son soft power. Elle va donc exposer, proposer ses idées, ses référentiels de développement agricole pour l'Afrique, en affirmant que sa coopération est singulière, du sud-sud et non du nord-sud, sans conditionnalité, dans un rapport « gagnant-gagnant ». Sa coopération est un modèle car en tant que pays en développement elle a été capable de sortir de la pauvreté des millions de personnes. Le modèle et les solutions existent ; elles ont été expérimentées. Tout le discours est celui de la légitimation de sa politique à l'égard des Etats africains.

Les Africains y sont sensibles ? Ce discours, n'est-ce pas aussi un piège ?

Par ce vote, beaucoup d'Etats africains ont lancé un signal à la communauté internationale et dans le même temps ont sanctionné l'histoire des relations qu'ils estiment comme asymétriques avec les pays de l'OCDE.

La réalité est la suivante. Les financements de l'agriculture en Afrique par les pays de l'OCDE ont été extrêmement faibles au cours des 30 dernières années. Ils n'ont cessé de diminuer jusqu'à la crise alimentaire de 2008. En fait, ce n'est pas l'agriculture qui était au cœur des politiques de coopération, mais les programmes d'ajustement structurel, puis la lutte contre la pauvreté, puis la question du développement durable etc. Le financement de l'agriculture aussi bien par les pays de l'OCDE que par les Etats africains eux-mêmes ne croît que très lentement depuis le début de la décennie 2010, ne remonte que très lentement. Les financements de la Chine dans l'agriculture si

tant est que l'on puisse les comparer avec les données de l'OCDE ont été bien faibles malgré les annonces au moment des différents FOCAC (Forum on China Africa Cooperation).

Dès lors, quand vous discutez avec les ministères de l'agriculture en Afrique, que vous demandez qu'est-ce que vous pensez de la stratégie de la Chine, ils disent : « Arrêtez avec vos conseils et vos craintes ; qu'avez-vous financé depuis 30 ans ? Bien peu eu égard aux besoins ». Ils n'ont pas complètement tort. Donc les responsables africains s'engagent dans une diversification de leurs sources de financement.

En soi, cette diversification des acteurs dans le financement des politiques agricoles est plutôt une bonne opportunité historique. Personne n'a à lui seul la solution et les ressources financières suffisantes pour sortir les Etats africains de la pauvreté et régler les questions de sécurité alimentaire. Toutefois, les Etats africains ne sont pas très clairs sur ce qu'ils veulent comme politique agricole et alimentaire. Dans la plupart des plans de développement de l'agriculture on trouve aussi bien des options de développement de l'agroécologie, des options d'intensification, de développement de l'agrobusiness, du développement de l'agriculture familiale, de développement du pastoralisme et dans le même temps celui de l'élevage intensif. Dans ce contexte qui manque cruellement de lisibilité, la Chine entre comme un acteur supplémentaire, et les jeux de la négociation entre les Etats africains et les multiples bailleurs de fonds vont se complexifier au risque d'un brouillage des messages et surtout d'une mise en œuvre de programmes et projets sur le terrain manquant cruellement de cohérence et donc décalés par rapport aux enjeux de développement.

Est-ce que ce que l'obtention de la direction de la FAO répond à un objectif pour la Chine de développer ses importations de produits agricoles ?

La réponse est non. Les statistiques depuis le début des années 2000 montrent que si la Chine est le premier partenaire commercial de l'Afrique au sud du Sahara, la part de l'agriculture dans les exportations africaines vers la Chine, représente entre 2 et 3 %. Donc très peu. La stratégie de la Chine, quand elle investit dans les périmètres rizicoles ou sucriers, c'est à destination des marchés régionaux africains. Parce qu'elle cherche quand même à stabiliser la production alimentaire africaine, pour éviter une crise qui répétons le pourrait avoir des répercussions en Chine. Les produits agricoles exportés vers la Chine sont l'hévéa, le manioc pour les emballages agroalimentaires, selon les années une exportation d'arachide ou de coton brut ainsi que du bois brut. Quelques vignobles en Afrique du sud sont rachetés par des investisseurs chinois pour une exportation vers la Chine ; mais tout ceci représente des volumes assez faibles, en tout cas bien inférieurs aux exportations africaines de produits agricoles vers l'Europe et bien inférieur aux exportations africaines de produits miniers ou pétroliers vers la Chine. Certes nous manquons d'informations précises sur les exportations de produits animaux comme les ânes du Kenya ou de Tanzanie pour leurs peaux, des écailles de pangolin, des défenses d'éléphant avant que ce commerce ne soit interdit ou encore du bois abattu illégalement. Mais il faut donc à ce jour, relativiser les présences chinoises en Afrique ; les entreprises chinoises sont certes bien là, profitent d'opportunités de marchés et d'investissement mais n'ont pas une stratégie affichée de « nourrir la Chine ».

Qu'en est-il de l'accaparement de terres agricoles, est-ce une réalité ? Est-ce d'avoir un Chinois à la tête de la FAO va les favoriser ?

Pour les acquisitions foncières chinoises, jusqu'à ce jour, les statistiques fiables et vérifiées notamment celles issues de la Landmatrix, indiquent que la Chine est très loin d'être le premier acquéreur de terres en Afrique. Elle se situe au 8^e, 9^eme rang mondial. Les gros investisseurs, que

ce soit pour les terres agricoles, pour les mines, les forêts, pour produire de l'hévéa, ce sont en priorité les pays de l'OCDE (Etats-Unis, Royaume Uni, France etc), les investisseurs nationaux africains dans leur propre pays ou encore certains pays du Golfe comme l'Arabie saoudite. Lorsque des entreprises chinoises envisagent d'acheter des terres et qu'elles se rendent compte qu'il y a risque de conflit foncier elles se retirent, et changent la nature de leur projet. Au Bénin par exemple, elles avaient envisagé d'acquérir 1000 ou 2000 ha pour cultiver du manioc, elles se sont aperçu que ça posait des problèmes avec les populations locales, elles ont en conséquence changé le montage de leur projet et fait de la contractualisation avec les paysans. Les entreprises Chinoises comme accapareurs de terres en Afrique, c'est plutôt une idée reçue, un mythe, largement véhiculé par certains médias, certains pays qu'une réalité.

Toutefois, plusieurs faits dramatiques sont relatés le plus souvent par des représentants d'organisations issues de la société civile dans l'exploitation minière ou forestière en Afrique centrale là où des entreprises chinoises ont procédé à des expulsions de populations aux conséquences sociales et environnementales désastreuses. Mais ces conflits fonciers existents ne sont hélas pas le seul fait des entreprises chinoises.

Mais je ne crois pas que l'élection à la tête de la FAO d'un représentant de l'Etat chinois favorisera d'une manière ou d'une autre les acquisitions foncières en Afrique. Peut-être que cette élection sera le moment d'améliorer une information fiable et partagée sur cette question sensible des acquisitions foncières afin d'éviter de construire des fantasmes.

Comment vous décryptez les orientations qui ressortent du discours du nouveau DG ?

A ce stade et compte tenu des éléments du discours il est très difficile de se faire une idée sur les orientations du nouveau Directeur général. Il est question de favoriser le secteur agroalimentaire, le secteur privé en Afrique, de favoriser la commercialisation en prenant exemple du géant de la vente en ligne Alibaba. Mais rien de très précis.

Quelle politique, quelle solutions propose la Chine en Afrique ?

En analysant la politique chinoise celle-ci est basée sur la réalisation de Centres de démonstration agricole : c'est la base de la stratégie chinoise en Afrique depuis le début des années 2000. Il s'agit par ces Centres de transférer des technologies, du savoir-faire adaptées selon les Chinois aux besoins de l'Afrique. Il y en a à peu près un par pays. Ce sont en général de petits Centres, sur 8-10 hectares, certains un peu plus grands comme en Côte d'Ivoire ou au Mozambique, mais pas de taille démesurée. Dans ces centres, les techniciens chinois mettent au point essentiellement des variétés rizicoles irriguées et du maraîchage. Sur ces centres, vous trouvez des techniciens chinois, (d'ailleurs à l'exception des chauffeurs tout le personnel est chinois) qui sont entre 15 et 20 personnes. La stratégie poursuivie, c'est là peut-être la question qui se pose pour l'avenir, est celle d'une stratégie d'intensification : c'est à dire proposer des semences sélectionnées qui viennent de Chine, des insecticides, des pesticides, des engrais qui viennent de Chine, du matériel agricole qui vient de Chine. Le relais se fait par l'intermédiaire d'une entreprise provinciale chinoise présente dans le pays. Cette stratégie toujours en place consiste aussi à préparer le terrain pour d'autres entreprises chinoises afin que celles-ci s'implantent et trouvent des marchés pour les intrants agricoles venant de Chine : semences, pesticides, engrais, matériel agricole etc.

Mais les responsables chinois se sont rendus compte que ça ne fonctionnait pas très bien. Car si vous avez du 8 tonnes de riz à l'hectare sur une zone d'expérimentation, encore faut-il que ce résultat soit reproductible auprès des paysans ; il faut transférer le savoir-faire, vulgariser mais aussi tenir des contraintes propres aux exploitations agricoles. Les experts chinois souvent ne parlent que chinois. Nous avons mené plusieurs évaluations de ces modèles avec des collègues d'universités en Chine ; les résultats étaient plutôt mitigés. Le Mofcom (Ministry of commerce) et le ministère de

l'agriculture semblaient réceptifs à ces critiques et réfléchissaient à un changement de stratégie. Mais depuis deux ans on a l'impression que toute analyse critique du modèle de coopération chinois avec l'Afrique n'est plus possible. Aujourd'hui, c'est donc l'incertitude, on ne sais pas si cette stratégie de coopération va changer ou pas. Cette incertitude est due à l'évolution de la politique intérieure chinoise qui consiste en priorité à soutenir les intérêts des entreprises chinoises. Dès lors, comment le nouveau directeur général de la FAO pourra-t-il construire une réelle politique multilatérale et non être fortement incité par Pékin à construire une politique défendant les intérêts de ses propres entreprises dans un modèle basé sur l'intensification en ne privilégiant que l'offre agricole ?

Depuis plusieurs années de nombreux travaux sur le développement de l'agriculture, et la ruralité en Afrique attirent l'attention sur la croissance démographique et l'arrivée de jeunes sur le marché du travail à l'horizon de 20 ans, qui sera gigantesque. La réponse n'est pas en termes d'intensification de la production, en termes de croissance de l'offre agricole. Ce ne peut pas être une réponse à ces défis en développant l'agrobusiness ou en s'appuyant sur un modèle type « révolution verte ». Le défi, c'est de créer des emplois en zones rurales de développer les territoires et d'imaginer d'autres modèles de développement agricole. D'imaginer que la question de la transformation structurelle des économies en particulier au sud du Sahara ne peut pas suivre une trajectoire à la chinoise, à l'européenne ou encore à la nord américaine. Les conditions historiques sont très différentes et la contrainte du changement climatique nécessite de redéfinir les politiques. Pour construire ce nouveau modèle chaque acteur doit coopérer avec l'autre. Or, actuellement cette concertation/coopération entre la Chine et les bailleurs de fonds traditionnels de l'OCDE et dans chacun des pays d'Afrique est inexistante. Cette absence de dialogue du fait d'un problème de confiance et de conflits d'intérêts nuit à la construction de politiques publiques agricoles efficaces pour répondre aux enjeux de pauvreté et de sécurité en général. Pourquoi par exemple au Sahel, une des zones les plus exposées à l'insécurité il n'y a aucun dialogue entre bailleurs de fonds de l'OCDE, Banque mondiale, Union européenne et la Chine ?

Alors que va faire la direction générale chinoise à la FAO ? On ne peut rien dire pour le moment de crédible et de sûr ; c'est encore trop tôt. Beaucoup d'incertitudes demeurent tant les stratégies géopolitiques sont en cours de redéfinition. Chacun va se repositionner, redéfinir ses intérêts et certainement reconstituer ses alliances. Mais la FAO est un lieu de production de savoirs, de production de données, de production de référentiels en matière de politiques agricoles et joue donc un rôle important, même si ce n'est pas un « gros » bailleur de fonds. Cette « carte » du multilatéralisme pourra être jouée au profit des réponses à donner aux enjeux de développement de l'Afrique si chacun laisse de côté sa volonté de puissance et d'affirmation de son désir d'influence. Donc si le dialogue s'établit ce qui n'est pas encore le cas, répétons-le.

Si le nombre de ressortissants chinois au sein de la FAO ou dans les délégations nationales de la FAO augmente c'est très bien car cela rééquilibrera les influences mondiales et sortira peut-être chacun de ses certitudes. Mais il serait souhaitable que ces présences croissantes d'experts et de chercheurs chinois s'accompagnent d'une mise en débat et d'un partage des diagnostics et mesures à mettre en œuvre avec les responsables africains mais aussi avec les autres coopérations des pays de l'OCDE qui ont pour beaucoup d'entre elles accumulé aussi un immense savoir en matière dans les domaines de l'agronomie, de l'anthropologie ou de l'agroéconomie notamment. L'enjeu est bien celui de la circulation de toutes ces idées au sein de cette instance multilatérale qu'est la FAO.