

DE LA CRISE POLITIQUE AUX ÉCHECS DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES À GRANDE ÉCHELLE

Beby Sehen Andriamanalina, Perrine Burnod, Rivo Andrianirina Ratsialonana

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2014/3 n° 251 | pages 152 à 154

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804193249

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-3-page-152.htm>

Pour citer cet article :

Beby Sehen Andriamanalina *et al.*, « De la crise politique aux échecs des projets d'investissements agricoles à grande échelle », *Afrique contemporaine* 2014/3 (n° 251), p. 152-154.

DOI 10.3917/afco.251.0152

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

De la crise politique aux échecs des projets d'investissements agricoles à grande échelle

L'« affaire Daewoo », immense projet d'investissements agricoles de l'entreprise sud-coréenne Daewoo Logistics à Madagascar, marque le début de la crise politique de décembre 2008. Comment la crise a-t-elle joué sur les dynamiques d'investissements et d'appropriation à grande échelle des terres de la Grande île ?

Retour sur l'effet détonateur de l'« affaire Daewoo ». De façon croissante depuis fin 2008, l'affaire Daewoo connaît une large médiatisation au niveau international du fait de l'ampleur du projet agricole annoncé – 1 300 000 hectares de maïs et de palmier à huile à destination du marché sud-coréen (Teyssier *et al.*, 2010), et du rôle qui lui est attribué dans l'amplification des manifestations sociales à l'encontre du président Ravalomanana et dans sa chute. Loin d'en être la cause unique, la révélation de ce projet a un effet détonateur sur le développement des mouvements sociaux à l'encontre du président. Dans un premier temps sans écho à Madagascar, les réactions d'opposition orchestrées par la société civile malgache et internationale au niveau mondial se répercutent brusquement au niveau national avec l'éclosion de la crise politique de décembre 2008 (Allaverdian, 2010). Début 2009, les opposants au régime, forts de multiples revendications, s'emparent de la question foncière. Ils dénoncent et instrumentalisent l'affaire Daewoo, qui symbolise la façon dont le président Ravalomanana s'approprie et brade le *tanindrazana*, le patrimoine foncier de l'île (Pellerin, 2009 ; Alleverdian, 2010). L'affaire Daewoo leur permet de s'attaquer au régime en jouant sur les fibres

nationaliste et identitaire de la population – le *tanindrazana*, qui signifie littéralement la terre des ancêtres renvoie également aux terres de cultures, sources de l'alimentation, aux terres accueillant le tombeau des ancêtres, socle sacré et unificateur des familles, au terroir d'origine, condition du classement social et à la patrie, un des trois piliers symboliques constitutif de la nation.

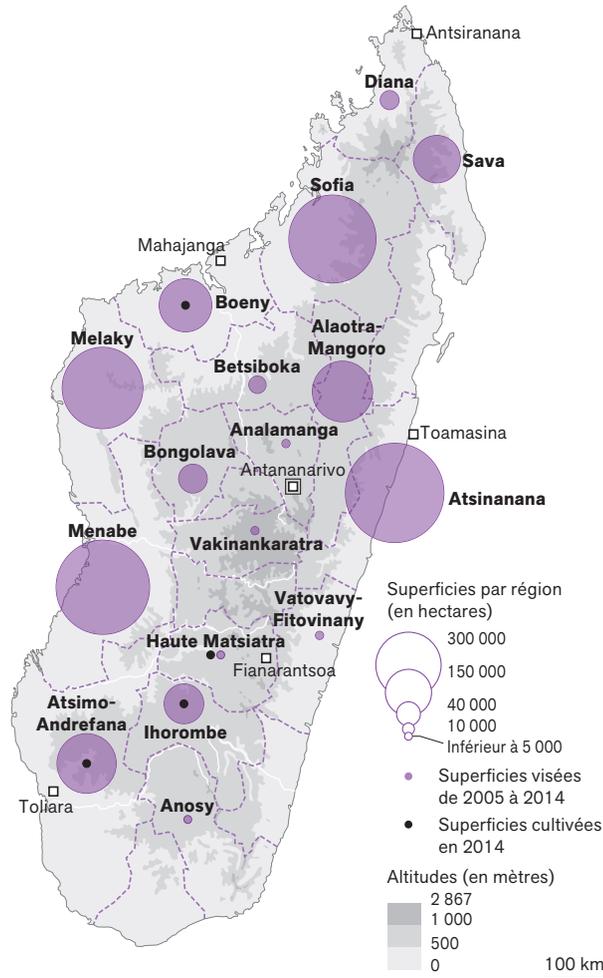
L'affaire Daewoo : un révélateur des paradoxes de la politique foncière.

Le gouvernement Ravalomanana est à l'origine depuis 2005 d'une réforme foncière innovante visant la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière. Malgré ces engagements pour la protection des droits fonciers des agriculteurs, il s'engage dans le même temps à appuyer la cession d'immenses superficies, pour partie déjà appropriées, à des investisseurs étrangers (Teyssier *et al.*, 2010). Le gouvernement de transition ne crée pas de rupture à cet égard. Il poursuit les politiques de promotion de l'investissement étranger, finalise des négociations avec des investisseurs et cède légalement des terres en bail. Néanmoins, en 2010, le ministère en charge du Foncier met en place une nouvelle régulation relative aux appropriations foncières à grande échelle en imposant la location (bail emphytéotique) et le passage obligatoire devant un comité d'approbation (Burnod *et al.*, 2013a). L'objectif est de centraliser l'information sur ces projets d'agrobusiness, souvent négociés par des représentants de l'État au niveau régional ou local sans accord de leurs supérieurs, et de reprendre au niveau de la capitale le contrôle sur la gestion foncière du domaine de l'État et les rentes

qui y sont associées (Burnod *et al.*, 2013b). Le gouvernement de Transition reste ainsi ouvert à l'investissement privé étranger, source de financement d'autant plus nécessaire dans un contexte de suspension de la majorité de l'aide au développement (Burnod *et al.*, 2011), tout en maintenant une certaine discrétion pour ne pas réveiller les sensibilités relatives à la question foncière. La société civile pour la défense des droits fonciers des paysans devient quant à elle plus visible et active en interpellant le gouvernement et les citoyens sur la pertinence de ces formes d'investissements (Allaverdian, 2010 ; Franchi *et al.*, 2013).

L'affaire Daewoo, l'arbre qui cache la forêt. L'entreprise coréenne est loin d'être la seule à chercher des terres et, pendant la période de transition, la liste des investisseurs étrangers touristiques, miniers ou agricoles à la recherche de terres s'est même allongée (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011 ; Burnod *et al.*, 2013a). Ainsi, entre 2005 et 2014, dans le seul secteur agricole, 82 entreprises ont annoncé le projet de développer une ferme à grande échelle (recensement en cours conduit par l'Observatoire du foncier). Tandis qu'une dizaine d'opérateurs malgaches visent le développement de la canne à sucre pour le marché national dans le cadre d'exploitation de 5 000 hectares, les autres investisseurs, majoritairement européens, visent la culture de jatropha ou de céréales pour les marchés internationaux sur des superficies allant jusqu'à 100 000 hectares. En effectuant la somme des superficies annoncées par les entreprises, dès 2009, le nombre d'hectares convoités dépasse les 3 millions et apparaît énorme au regard des 2 millions d'hectares actuellement cultivés

Un grand écart entre superficies visées et réalisation sur le terrain



Source: Observatoire du Foncier (Madagascar), 2014 ; Burnod *et al.*, « Régulations des investissements agricoles à grande échelle. Études de Madagascar et du Mali », *Afrique contemporaine*, 2011/1, n° 237, p. 111-129.

Réalisation Atelier de cartographie de Sciences Po / Afrique contemporaine, mai 2011 ; Actualisation Edigraphie 02/2015.

par les 2,5 millions d'exploitations familiales (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011).

En 2014, 90 % des entreprises ont abandonné leur projet d'investissement.

La crise politique est loin d'en être la seule cause. Elle a forcé l'entreprise Daewoo à revoir son projet et a découragé certains investisseurs mais elle est loin d'être le seul facteur explicatif d'un tel taux d'abandon. Ce dernier peut être tout d'abord

expliqué à Madagascar par le profil des investisseurs. La plupart manquent d'expériences dans le secteur agricole, comme le révèlent les hypothèses irréalistes retenues dans leur business plan, et ne disposent pas de financements solides (Burnod *et al.*, 2011). Ce taux élevé d'abandon est aussi lié aux difficultés d'accès au foncier. D'une part, les investisseurs ont dû négocier avec un large éventail d'autorités coutumières, d'élus ou d'agents

de l'État à différentes échelles territoriales revendiquant tous le contrôle de l'accès au foncier et exigeant tous, sur base de lois ou règles locales, des contreparties (route, écoles, etc.), des frais formels (taxes, frais de dossiers) et, surtout des rémunérations informelles (corruption) (Burnod *et al.*, 2013b). Contraints d'engager de multiples frais pour obtenir des autorisations variées, certains ont épuisé leur capital de départ avant d'avoir réussi à mettre en valeur quelques dizaines d'hectares. D'autre part, les investisseurs ont dû gérer les réactions de contestation des propriétaires locaux non consultés ou déçus par la faiblesse des contreparties au regard de celles promises en l'échange de l'accès à la terre (nombre limité d'emplois, investissements dans les infrastructures limités à un puits ou à la rénovation de murs d'une école). Dans quelques cas ponctuels, les locaux ont réussi à mobiliser l'appui de collectif ou d'associations pour appuyer leur cause et ouvrir le débat (associations en charge de la gestion raisonnée des espaces forestiers dans le Boeny (Andrianirina *et al.*, 2011), collectif d'éleveurs et réseau de la société civile dans le plateau de l'Ihorombe (Franchi *et al.*, 2013)). Dans d'autres cas, les oppositions et mécontentements se sont manifestés par des incendies pour détruire les plantations de l'investisseur (Evers *et al.*, 2011) ou, les biens de ceux qui ont autorisé l'accès au *tanindrazana* à l'investisseur (Medernach, Burnod, 2013) lorsque l'arrivée de l'investisseur a réveillé des conflits fonciers locaux. Les investisseurs ont également rencontré des difficultés en termes agronomiques. Ils se sont progressivement rendu compte que la production agricole est soumise à de nombreux risques (climatiques, sanitaires, vols, feux de contestation) et qu'elle est peu rentable quand les techniques de production (semis ou bouture,

taille, amendements) et les savoirs sur le milieu (appréciation de la qualité des sols, calendrier de culture pour valoriser les pluies) ne sont pas maîtrisés. À cet égard, la dizaine d'entreprises encore actives dans le secteur agricole ont toutes revu leur stratégie agricole. Prévoyant initialement la monoculture sur de larges superficies de façon mécanisée, elles s'orientent toutes actuellement vers la diversification de cultures sur de superficies beaucoup plus modestes (cinq cents hectares maximum) et se basent sur l'emploi de main-d'œuvre locale pour favoriser leur acceptation au niveau local. Certaines préfèrent même acheter aux paysans que produire elles-mêmes. *In fine*, leur projet de grande plantation mécanisée devient beaucoup plus modeste pour être durable.

Peu d'effets en termes de développement économique au niveau local.

Pour l'heure, vu les faibles réalisations, ces entreprises agricoles n'ont pas engendré de développement économique notable. Des emplois ont pu, ou peuvent, bénéficier aux ménages les plus pauvres et peu dotés en terre, mais les salaires s'avèrent souvent insuffisants pour permettre une éventuelle sortie de la pauvreté (Medernach, Burnod, 2013). La cession légale de milliers d'hectares aux investisseurs – même si certains ont rapidement abandonné – a transformé les occupants/propriétaires traditionnels en squatteurs, et ce en dépit des nouvelles lois foncières qui, depuis 2005, reconnaissent les droits fonciers locaux (sauf sur les pâtures extensives).

Repenser la place et l'accompagnement de l'investissement privé en milieu rural. Des débats et mesures politiques sont nécessaires pour permettre aux ménages ruraux d'accéder à des nouvelles opportunités

économiques tout en conservant leurs droits sur le foncier et les ressources naturelles. Pour ce faire, il semblerait intéressant d'identifier les liens à promouvoir entre agrobusiness et ménages ruraux en valorisant d'autres modèles économiques que celui de la plantation à grande échelle (agriculture contractuelle, par exemple) et en promouvant l'investissement dans le secteur aval et amont de la production. Il semblerait également pertinent de valoriser et de renforcer les dispositifs légaux et institutionnels mis en œuvre dans le cadre de la réforme foncière : en rendant effective la protection légale des droits locaux, en étendant sa portée aux droits sur les ressources collectives (pâturages, forêts) ; et en renforçant les capacités des guichets fonciers, nouvelle instance décentralisée de gestion foncière déployée au sein des communes, pour leur permettre de faire l'interface entre l'État, les instances locales de gestion foncière et les investisseurs et de mettre en œuvre de nouveaux outils d'aménagement du territoire.

Perrine Burnod, Beby Sehen Andriamanalina et Rivo Andrianirina Ratsialonana¹

1. Perrine Burnod est chercheur au CIRAD et travaille en appui à l'Observatoire du foncier à Madagascar. Beby Sehen Andriamanalina est experte indépendante spécialiste du secteur privé et du développement rural à Madagascar. Rivo Andrianirina Ratsialonana est directeur de l'Observatoire du foncier à Madagascar.

Bibliographie

Andrianirina Ratsialonana, R. Ramarojohn, L., Burnod, P., Teyssier, A. (2011), "After Daewoo? Current Status and Perspective of Large-Land Scale Acquisitions in Madagascar", Rome, Observatoire du foncier à Madagascar, Cirad, ILC.

Allaverdian, C. (2010), « Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud », Paris, Coordination Sud.

Burnod, P., Papazian, H., Adamczewski, A., Bosc, P.-M., Tonneau, J.-P., Jamin, J.-Y. (2011), « Régulations des investissements agricoles à grande échelle », *Afrique contemporaine*, n° 237, p. 111-129.

Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, R., Teyssier, A. (2013a), « Processus d'acquisition foncière à grande échelle : quelles régulations sur le terrain ? », *Cahiers Agricultures*, vol. XXII, n° 1, p. 33-38.

Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina Ratsialonana, R. (2013b), "Competition over Authority and Access. International Land Deals in Madagascar", *Development and Change*, vol. XLIV, n° 2, p. 357-379.

Evers, S.J.T.M., Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, A., Teyssier, A. (2011), "Foreign Land Acquisitions in Madagascar. Competing Jurisdictions of Access Claims", in T. Dietz et al., *African Engagements. Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, Leiden Boston, Brill, p. 110-132.

Franchi, G., Rakotondrainibe, M., Raparison, E.H., Randrianarimanana, P. (2013), « Accaparements des terres à Madagascar. Échos et témoignages du terrain », Antananarivo, Re:Common, collectif TANY et SIF.

Medernach, K., Burnod, P. (2013), « Recompositions inattendues d'un système agraire malgache par l'agrobusiness », *Études rurales*, n° 191, p. 63-76.

Pellerin, M. (2009), « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs. Figures de la réussite économique et rivalités politiques », *Politique africaine*, n° 113, p. 152-165.

Teyssier, A., Ramarojohn, L., Andrianirina Ratsialonana, R. (2010), « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », *Echogéo*, 11 décembre 2009-février 2010.