



## **APPROPRIATIONS FONCIERES : APRES L'AFFAIRE DAEWOO, QUE SE PASSE-T-IL A MADAGASCAR ?**

Perrine Burnod\*

Les projets agricoles ou forestiers à grande échelle suscitent de nombreuses interrogations pour leurs impacts sur les pays du Sud et leur possible articulation aux activités socio-économiques locales (Cotula et *al.*, 2009 ; Shepard et Mittal, 2009 ; Von Braun et Meinzen-Dick, 2009). A ce titre, le cas de Madagascar a été très largement médiatisé et l'affaire Daewoo Logistics s'est trouvée au centre de l'attention dans la presse et les arènes internationales. L'ampleur du projet agricole annoncé mais également son effet détonateur sur le développement des mouvements sociaux ont entraîné la destitution du président Ravalomanana. Avec cette affaire, ont été mis en exergue les paradoxes de la gestion foncière du gouvernement alors en place (Teyssier et *al.*, 2010). Celui-ci, à l'origine d'une politique foncière innovante visant la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière, s'engageait, dans le même temps, à appuyer la cession d'immenses superficies, pour partie déjà appropriées, à des investisseurs étrangers.

Après un bref retour sur l’Affaire Daewoo, l’objectif de cette note est d’analyser ce qui se passe sur le terrain<sup>1</sup>. La dynamique d’investissement dans le secteur agricole se poursuit-elle ? La politique foncière du gouvernement actuel permet-elle un meilleur respect des droits fonciers des populations locales ? Au niveau de la capitale, les manifestations à l’encontre du projet Daewoo semblaient massives et déterminées ; au niveau local, quelles sont les réactions sociales face à ces projets agricoles ?

### **Retour sur l’affaire Daewoo et son effet sur la crise politique de 2009**

A l’automne 2008, le *Financial Times* (Blas, 2008), révèle les négociations en cours entre la compagnie Sud-coréenne, Daewoo Logistics, et le Gouvernement malgache. Outre la création de routes et de nouvelles villes, le projet envisage l’acquisition de 1 300 000 hectares de terre dans plusieurs régions de l’île et prévoit l’implantation de palmiers à huile et de maïs afin d’approvisionner le marché sud-coréen (Teyssier et al., 2010).

Grâce à internet et aux divers relais médiatiques, les premières réactions d’opposition au projet Daewoo sont orchestrées par le Collectif des Terres Malgaches, formé par des membres de la diaspora malgache, et relayées par l’ONG internationale FIAN (Rakotondrainibe et al., 2010). Dans un premier temps sans écho à Madagascar, ce mouvement de contestation, se répercute brusquement avec l’éclosion de la crise politique de décembre 2008. Les opposants au régime du président Ravalomanana ajoutent à leurs multiples revendications la question foncière ; question extrêmement sensible dans un pays où la terre est pour la grande majorité de la population un outil de production et le patrimoine sacré des ancêtres. Dans leurs discours, l’affaire Daewoo symbolise la façon dont le président Ravalomanana s’approprie et brade les ressources nationales (Pellerin, 2009). Elle

---

<sup>1</sup> Cette note résume différents travaux conduits dans le cadre du partenariat Cirad-Observatoire du foncier à Madagascar cités tout au long du texte et co-écrits avec R. Andrianirina-Ratsialonana, M. Gingembre, R. Teyssier, L. Ramarojohn, R. Ratovoarinony.

cristallise également les craintes à l'égard des investisseurs étrangers cherchant à s'accaparer des terres (Evers et al., à venir). Utilisant le thème du foncier parmi d'autres (e.g. Galibert, 2009), les opposants au régime parviennent à mobiliser la population et à renverser le gouvernement en mars 2009. Leur représentant, Rajoelina, devenu le nouveau président, annonce dès son premier discours public son opposition au projet Daewoo et la compagnie sud-coréenne retire son projet. Ainsi, grâce aux efforts des ONGs internationales et à l'usage rhétorique de la question foncière dans le débat politique, les adversaires du projet ont obtenu gain de cause.

### **L'affaire Daewoo : l'arbre qui a caché la forêt**

Or, le projet Daewoo, aujourd'hui abandonné, avait masqué une cinquantaine de projets agricoles ou forestiers de moindre ampleur (Ullenberg, 2010 ; Andrianirina et al., 2010). Entre 2005 et 2009, près de trois millions d'hectares de terre étaient convoités (65% destinés aux productions alimentaires, 32% aux agro-carburants, 3% aux plantations forestières). Cette superficie visée apparaissait énorme au regard des 2 millions d'hectares actuellement cultivés par les 2,5 millions d'exploitations familiales. En 2010, un tiers des cinquante-deux projets annoncés n'ont pas dépassé le stade de la prospection ou se sont arrêtés, du fait de l'instabilité politique et, dans bien des cas, faute de financement ou de plan économique suffisamment solides<sup>2</sup>.

La dynamique d'investissement, sans pour autant s'éteindre, s'est considérablement réduite. Une quinzaine d'entreprises privées étrangères, majoritairement d'origine européenne, ont débuté leur projet agricole orienté vers la production d'agro-carburant<sup>3</sup>. Souhaitant louer les

---

<sup>2</sup> Ce ralentissement des investissements ne peut être imputé à la seule crise politique. Particulièrement marqué à Madagascar, mais présent dans tous les pays du sud visés par les investisseurs (Banque Mondiale, 2010), il résulte de la crise financière mondiale et de la prise de conscience par certains opérateurs de la volatilité, et non la simple augmentation, des cours des denrées agricoles.

<sup>3</sup> La plupart souhaite produire du biodiesel à partir d'huile de Jatropha ; arbuste produisant des graines riches en huile mais sur lequel les connaissances agronomiques paysannes et académiques sont encore partielles et pour lequel les annonces de rendement ont souvent été trop optimistes.

terres et non les acheter<sup>4</sup>, elles espèrent mettre en valeur des superficies comprises entre 5 000 et 30 000 hectares. Pour la plupart sans contrat formel d'accès au foncier (cf. infra), ces entreprises ont commencé leurs premières plantations -tout au plus quelques centaines d'hectares à titre de test agronomique et servant de « parcelle-vitrine »- pour obtenir des financements complémentaires.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les opérateurs étant devenus encore plus discrets à l'issue de l'affaire Daewoo, une autre quinzaine d'entreprises étrangères et nationales seraient en train de préparer leurs investissements. Elles viseraient la production d'agro-carburant et, dans une moindre mesure, de denrées alimentaires. Quelques cas de *joint-venture* liant opérateurs étrangers et malgaches se dessinent, notamment pour faciliter l'accès au foncier.

### **Une nouvelle politique adressée aux investisseurs ?**

Malgré son discours de rupture, le gouvernement Rajoelina a poursuivi les politiques de promotion de l'investissement étranger de son prédécesseur. De nouveaux partenariats économiques sont promus, notamment dans le secteur des mines, et ces derniers s'avèrent d'autant plus nécessaires que l'aide au développement a été en grande partie suspendue. Néanmoins, le gouvernement a mis en place dans le secteur agricole une nouvelle régulation relative aux appropriations foncières à grande échelle en imposant la location (bail emphytéotique) aux opérateurs étrangers<sup>5</sup> et le passage obligatoire devant un comité interministériel de sélection. L'objectif est de centraliser l'information sur ces projets d'agrobusiness, souvent négociés par des représentants de l'Etat au niveau régional ou local sans accord de leurs supérieurs, et de reprendre au niveau national le contrôle sur la gestion foncière du domaine de l'Etat.

---

<sup>4</sup> Les investisseurs espèrent obtenir des baux de 50 à 99 ans et, sur la base des informations obtenues, des loyers d'environ environ 0,60 €/hectare. Cette préférence pour la location résulte d'une volonté de limiter les coûts d'investissements initiaux, les risques d'immobilisation du capital et les risques de contestation sociale.

<sup>5</sup> La possibilité de vendre la terre aux étrangers demeure dans les textes un point ambigu (e.g. Andrianirina-Ratsialonana et al. 2010).

Toutes les conditions légales semblent *a priori* réunies pour assurer une régulation des investissements agricoles à grande échelle. En 2005, grâce au démarrage d'une réforme foncière ambitieuse, les nouvelles lois en vigueur reconnaissent les droits fonciers locaux et confèrent aux communes de nouvelles compétences. Les terres appropriées localement et non titrées n'appartiennent plus par défaut à l'Etat mais à leurs occupants, et leurs droits de propriété peuvent être sécurisés par un certificat foncier<sup>6</sup>. Les législations sur l'environnement et les investissements prévoient le respect d'un certain nombre de procédures dont l'objectif principal est de vérifier que le projet ne présente pas de risques environnementaux et sociaux. Mais les premières études sur les parcours institutionnels suivis par les opérateurs privés révèlent que les risques pour les populations locales et, à moyen terme pour les investisseurs, ne proviennent pas d'un manque de législation mais d'une tension entre les lois et leur mise en œuvre effective. Ces législations, interprétées de façon très diverses, sont modelées ou ignorées par les différentes parties prenantes pour que le projet puisse avancer. La façon dont est négocié l'accès au foncier en est un bon exemple.

### **L'accès au foncier : émergence de conflits, compromis temporaires et insécurité foncière**

Dans un premier temps, les projets d'investissements privés à dimension agricole sont relativement bien accueillis au niveau local. Ces projets, promettant la création d'emplois et d'infrastructures, portés par des étrangers accompagnés d'une équipe malgache venant de temps en temps en 4x4 et s'adressant en premier lieu à l'échelon communal, revêtent aux yeux des groupes locaux la forme de projet de développement (Burnod et al., 2011). Pour

---

<sup>6</sup> Le certificat foncier, délivré par la commune, a une valeur légale similaire à un titre avec un coût et un délai de délivrance nettement inférieurs à ceux du titre (en moyenne 7€ contre 700€, 6 mois contre 6 ans) (Teyssier et al., 2009). A l'heure actuelle, 400 communes disposent d'un guichet foncier (instance de délivrance des certificats) et ont délivré au total plus de 60 000 certificats ([www.observatoire-foncier.org](http://www.observatoire-foncier.org)).

certains maires, principaux interlocuteurs des opérateurs privés et assurant le rôle de « courtier en développement »<sup>7</sup>, le projet représente une réelle aubaine. Par exemple, l'acquittement des taxes foncières pour une superficie de 5 000 hectares peut permettre de doubler les recettes communales. Pour les quelques groupes locaux informés, l'accès à l'emploi et aux services sont vivement attendus et notamment dans les villages éloignés des axes routiers. Certains investisseurs promettent que seules quelques pâtures seront occupées par les nouvelles cultures et que la perte sera compensée par une mise à disposition de fourrage. Effectivement, ils souhaitent mettre en valeur les terres planes et non les bas-fonds alloués aux cultures vivrières dont le riz. Cependant, leur objectif étant d'obtenir un bail emphytéotique sur des milliers d'hectares d'un seul tenant, les parcelles visées incluent de fait des hameaux et des terres agricoles. Dans la pratique, les contestations apparaissent lors des premières plantations qui matérialisent l'emprise foncière du projet<sup>8</sup>.

De façon transitoire et en attendant un contexte politique plus stable, la majorité des investisseurs a opté pour une négociation informelle de l'accès au foncier. La mise en œuvre du projet crée des tensions et réveille des conflits latents (entre grands éleveurs et agriculteurs, entre groupes familiaux). Assurant le rôle d'intermédiaire, certains élus locaux tentent de masquer aux investisseurs ces oppositions tandis que d'autres essaient de trouver des compromis, en jouant sur différents registres : règles coutumières et légales, oppositions entre groupes d'intérêt<sup>9</sup>. A moyen terme, ces compromis, offrant une reconnaissance partielle des usages fonciers locaux, ne permettent de sécuriser ni les droits des populations ni ceux de l'opérateur privé.

---

<sup>7</sup> Pour reprendre les termes de Bierschenk et ses co-auteurs (2000).

<sup>8</sup> Les promesses d'emploi non tenues (nombre, niveau de salaire, ou priorité à la main-d'œuvre locale) sont également sources de tensions (travaux en cours de Medernach K. et Rakotomalala H.).

<sup>9</sup> Dans un cas par exemple, un maire a incité les usagers coutumiers à céder en location leurs terres à l'investisseur. Deux avantages ont été présentés. D'une part, la location pouvait leur permettre de contribuer au développement de leur hameau (accès aux infrastructures, protection de leurs parcelles de culture contre les risques de saccage des cultures par les bovins des grands éleveurs voisins). D'autre part, elle pouvait contribuer à sécuriser leurs droits coutumiers. Sans prendre en compte les nouvelles lois foncières, il a été exposé aux usagers que leurs droits fonciers ne pourront être reconnus par l'Etat que s'ils acquittent des impôts fonciers. Le compromis a été ainsi de faire payer cette somme à l'investisseur en leur nom et ... au profit de la commune (Burnod et al., 2011).

Au niveau des services fonciers de l'Etat, seuls trois investisseurs auraient engagé des démarches formelles d'accès à la terre et deux baux emphytéotiques seraient en cours de traitement. L'analyse de ces démarches révèle de nombreuses irrégularités qui conduisent à remettre en cause les droits fonciers d'usagers locaux comme ceux des propriétaires privés détenteurs d'un titre. Ne pouvant pas être seulement expliquées par les difficultés techniques de repérage de grandes superficies, ces irrégularités se traduisent par l'absence de visite exhaustive de ces terrains et le manque réel d'informations des populations locales. Même lorsque qu'un guichet foncier est présent dans la commune<sup>10</sup>, celui-ci n'est pas systématiquement informé par les services fonciers de l'Etat et les élus locaux. Des conflits émergent au fur et à mesure de l'avancée des travaux de l'opérateur privé mais, à la différence des cas précédents, les revendications ne peuvent plus être portées au niveau local en se basant sur les règles coutumières. Celles-ci doivent être adressées auprès des services de l'Etat et être reformulées en référence aux lois. Ce changement d'arène des négociations et de références légales restreint fortement le nombre d'individus lésés en mesure de porter plainte (Evers et al., à paraître). Faute de pouvoir négocier et à l'instar des cas d'investissements réalisés par le passé, les réactions risquent alors de s'exprimer avec l'usage du feu et la destruction des plantations.

## **Conclusion**

Alors que le cadre légal malgache reconnaît les droits fonciers locaux et offre les dispositions pour qu'ils soient respectés, sa mise en œuvre ne permet pas, dans les cas étudiés, leur application effective. Les pratiques des agents de l'Etat et des investisseurs induisent un contournement de ces dispositions légales et les populations ne les mobilisent pas pour

---

<sup>10</sup> La réforme étant récente, seule un quart des communes dispose de ces instances de sécurisation des droits locaux.

défendre leur intérêt. L'octroi de grandes superficies aux investisseurs, non encore formalisé par un bail, risque ainsi de se faire au détriment des usagers et, temporairement, de ne profiter qu'aux investisseurs. Si, la reconnaissance légale des droits fonciers est nécessaire elle reste insuffisante pour réellement augmenter le pouvoir de négociation des populations face aux investisseurs (Vermeulen et Cotula, 2010). Une meilleure information des parties concernées, des groupes locaux aux investisseurs, sur les projets et les législations en vigueur ainsi que le renforcement de la réforme foncière, notamment par la consolidation et la multiplication des guichets fonciers, apparaissent ici primordiaux pour poursuivre la difficile redistribution des pouvoirs en termes de gestion foncière, accroître les capacités de négociation des populations locales et éviter l'émergence et le développement de conflits.

**\*Perrine Burnod, économiste au CIRAD, UMR Tetis  
– Observatoire du Foncier à Madagascar**

## Références

- Andrianirina Ratsialonana, R., Ramarojohn, L., Burnod, P. and Teyssier, A. (2011) '*After Daewoo ? Current Status and Perspective of Large-Land Scale Acquisitions in Madagascar*', Rome: Observatoire du Foncier à Madagascar, CIRAD, ILC.
  - Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina Ratsialonana R., Ratovoariny R. (2011) From International Land Deals to Local Agreements in Madagascar: Regulations of and Local Reactions to Agricultural Investments. International Conference '*Land Deal Politics Initiatives*', 5 & 8 April, 2011, Sussex University, United Kingdom.
  - Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J. P., Chauveau J. P. (2000) '*Courtiers en développement: Les villages africains en quête de projets*', Paris: Karthala.
  - Borrás, S., Franco, J. (2010) 'Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab: Rethinking Land Issues, Reframing Resistance', *ICAS Working Papers Series*, 1 (May 2010).
  - Blas J., (2008) 'Land leased to secure crops for South Korea', *Financial Times*, London, November 18.
  - Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard R. and Keeley J. (2009) '*Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*', London/Rome : FAO, IIED and IFAD.
  - Evers, S.J.T.M., Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, R., Teyssier, A. (forthcoming) 'Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims'. In: *New Topographies of Power? Africa Negotiating an Emerging Multi-polar World*, Dietz et al, Uppsala: Brill AEGIS Book Series.
  - Galibert, D., (2009) « Mobilisation populaire et répression à Madagascar. Les transgressions de la cité culturelle », *Politique africaine* n°113, 139-151.
  - Pellerin M., (2009) 'Madagascar: un conflit d'entrepreneurs. Figures de la réussite économique et rivalités politiques', *Politique africaine* n°113, 152-165.
  - Rakotondrainibe, M., Gingembre, M., Bouhey A, Randrianarimanana, P. (2010) « L'affaire Daewoo à Madagascar », in *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres*, Allerdian C., Paris : Commission C2A (Agriculture et Alimentation), Coordination Sud.
  - Teyssier, A., Ramarojohn, L. and Andrianirina Ratsialonana, R. (2010) 'Des terres pour l'agro-industrie internationale? Un dilemme pour la politique foncière malgache', *Echogéo*, 11 December 2009/ February 2010.
  - Teyssier A., Andrianirina-Ratsialonana R., Razafindralambo, R. and Razafindrakoto, Y. (2009) 'Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière', In : *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Colin J.-P. et al., Paris : IRD Karthala, 273-297.
  - Üllenberg A. (2010) '*Foreign Direct Investment in Land in Madagascar*', GTZ, Germany.
- Vermeulen, S. and Cotula, L. (2010) 'Over the heads of local people: consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa', *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 899 — 916.
- World Bank (2010) *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Equitable and Sustainable Benefits?*, Washington: World Bank.