CAIRN.INFO
Chercher, repérer, avancer.

RÉGULATIONS DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES À GRANDE ÉCHELLE

Études de Madagascar et du Mali

Perrine Burnod *et al.*

De Boeck Université | *Afrique contemporaine*

2011/1 - n° 237
pages 111 à 129

ISSN 0002-0478

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2011-1-page-111.htm

---

Pour citer cet article :

Burnod Perrine *et al.*, « Régulations des investissements agricoles à grande échelle » Études de Madagascar et du Mali,
Afrique contemporaine, 2011/1 n° 237, p. 111-129. DOI : 10.3917/afco.237.0111

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. 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.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Régulations des investissements agricoles à grande échelle
Études de Madagascar et du Mali

Perrine Burnod, Hermine Papazian, Amandine Adamczewski, Pierre-Marie Bosc, Jean-Philippe Tonneau, Jean-Yves Jamin

En plus des projets largement médiatisés de Daewoo Logistics et Malibya, de nombreux projets agricoles à grande échelle ont été annoncés à Madagascar et au Mali (zone Office du Niger). Sur la base d'une comparaison des dynamiques d'investissement dans ces deux pays, l'article présente la nature des projets réellement en cours sur le terrain. Il analyse ensuite les modes effectifs de régulation de ces investissements, en étudiant non seulement les dispositifs mis en œuvre par les États et leurs services, mais également les réactions des élus et des populations locales.

Mots clés : Agriculture – Investissement – Afrique – Acquisition de terre

Les récentes annonces d'acquisitions de terres à grande échelle ont fait apparaître le continent africain comme une cible nouvelle et privilégiée des appropriations foncières (Cotula *et al.*, 2009 ; von Braun et Meinzen-Dick, 2009 ; Banque mondiale, 2010). Elles renforcent une image de l'Afrique selon laquelle la mise en valeur des terres arables resterait à faire[1].

Deux projets d'investissement de grande ampleur ont été largement commentés par les médias et ont fait de Madagascar et du Mali des cas emblématiques. À Madagascar, le projet Daewoo, porté par une société privée sud-coréenne, visait la mise en valeur de 1,3 million d'hectares. Sa révélation au grand public a contribué à la destitution du président Ravalomanana, rappelant la sensibilité et la forte dimension politique de la question foncière. Le projet Malybia, à l'initiative du gouvernement libyen, planifie la mise en valeur de

Perrine Burnod, Pierre-Marie Bosc, Jean-Philippe Tonneau et Jean-Yves Jamin sont chercheurs et **Amandine Adamczewski** est doctorante au Cirad (Centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement). **Hermine Papazian** est ingénieure agronome diplômée de l'Ensat (École nationale supérieure d'agronomie de Toulouse). Ils travaillent en équipe dans une approche intégrant l'économie, l'agronomie et la géographie sur les problématiques de gestion foncière et territoriale dans les pays du Sud. Ces travaux s'intègrent dans les activités de l'Observatoire du foncier à Madagascar et de l'Observatoire des agricultures du monde.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

cent mille hectares sur les meilleures terres irrigables du Mali (zone Office du Niger). La construction d'un canal d'irrigation d'un débit de cent trente mètres cube atteste de l'ampleur des aménagements projetés.

Masquant divers projets de moindre ampleur, ces deux-là illustrent de manière emblématique l'apparition de nouveaux investisseurs, privés et publics, dans le secteur agricole. Ils témoignent du renforcement des stratégies de délocalisation et d'intégration verticale de la production agricole. Ils remettent au premier plan les questions de sécurisation foncière et, plus largement, de modèles de développement agricole. Ils contribuent aussi à redéfinir le rôle des gouvernements des pays hôtes en matière d'intervention dans le secteur agricole, dans une perspective de développement durable. L'orientation des politiques agricoles vers le développement de fermes dites modernes risque de se faire au détriment des exploitations agricoles familiales (Borras et Franco, 2010).

Afin de limiter les risques et de favoriser les éventuels avantages associés à ces projets d'investissement, les listes de recommandations et les principes prônant des investissements responsables se multiplient (Cotula *et al.*, 2009 ; Daniel et Mittal, 2010 ; von Braun et Meinzen-Dick, 2009 ; FAO, Fida, Unctad et Banque mondiale, 2010). Parmi les mesures phares mentionnées figurent la consultation des populations, la sécurisation des droits fonciers, ainsi que l'implication des autorités locales.

Sur la base d'une comparaison des dynamiques en cours à Madagascar et au Mali, l'objectif de l'article est d'analyser les modes effectifs de régulation de ces investissements, en étudiant non seulement les dispositifs mis en œuvre par les États et leurs services, mais également les réactions des élus et des populations locales.

Malgré leurs impacts médiatiques, les projets d'investissements privés dans le secteur agricole sont mal connus de la société civile et des décideurs politiques, au niveau tant national qu'international. Les informations délivrées par la presse ne reflètent qu'imparfaitement les dynamiques en cours et les contextes agricoles dans lesquels ces investissements souhaitent s'insérer. Pour pallier ce manque d'information, deux études de terrain ont été conduites en 2010 dans la zone Office du Niger (ON) au Mali (Papazian, 2010 ; Adamczewski *et al.*, 2010) et à Madagascar (Randrianiriana *et al.*, 2010). Ces études, dans le prolongement des premières analyses sur l'investissement agricole (Uellenberg, 2008 et 2010 ; Burnod *et al.*, 2009 ; Cotula *et al.*, 2009 ; Diallo *et al.*, 2010), se sont basées sur divers textes juridiques et documents de projets et, surtout, sur le matériel obtenu lors visites de terrains et d'entretiens (soixante-dix à Madagascar et deux cents au Mali) conduits auprès de décideurs publics, d'agents des ministères, d'investisseurs, d'élus locaux, d'ONG, des populations locales et d'organisations paysannes. L'article s'appuie sur ces deux études.

1. Cf. la récente de l'étude de la Banque mondiale (2010) intitulée "Awakening Africa's Sleeping Giant" qui présente l'Afrique comme un continent pour lesquels les potentiels productifs n'ont pas encore été exprimés.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Une première partie dresse l'état des lieux des projets d'investissements en différenciant les projets annoncés des projets réellement en cours. La deuxième partie analyse les modes effectifs de régulation de ces investissements en s'intéressant en particulier au rôle de l'État et des services techniques. La troisième partie traite des régulations informelles suscitées par les mouvements sociaux. La quatrième partie conclut sur les implications en termes de politiques publiques et de recherche.

Entre annonces démesurées et faibles réalisations

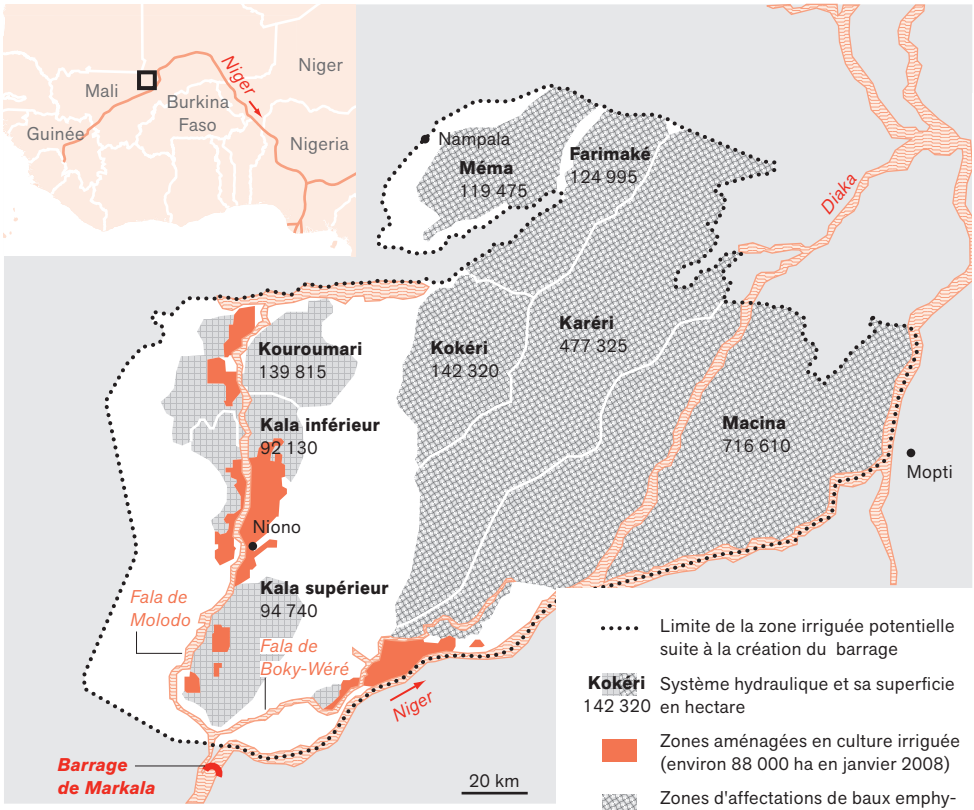
Au Mali, les investissements se concentrent dans la zone ON par son important potentiel en terres irrigables et de la politique de promotion menée par l'État, encourageant l'installation d'opérateurs capables de financer de nouvelles infrastructures hydro-agricoles. Sur la base des quantités d'eau disponible en saison sèche (Kuper *et al.*, 2001), la superficie potentiellement aménageable de la zone ON pourrait atteindre deux millions et demi d'hectares (carte 1). À l'heure actuelle, seuls 98 000 hectares sont aménagés, soit moins de 5 % du potentiel annoncé.

À Madagascar, les investissements visent principalement les régions côtières de l'île présentant les meilleures conditions agronomiques (qualité des sols, faible relief et forte pluviométrie). Les terres recherchées sont majoritairement des tanety (haut des versants et plateaux) permettant une mécanisation des travaux agricoles et non les terres de bas-fond propices à la culture du riz irrigué. Au niveau national, les « réserves en terres arables » sont estimées entre quinze et vingt millions d'hectares selon la FAO (2007) et entre huit et neuf millions d'hectares selon le ministère de l'Agriculture (2008). Les méthodologies et les définitions utilisées sont sujettes à caution car les terres considérées comme cultivables peuvent être déjà utilisées en tant que pâtures ou réserve en bois énergie. Néanmoins, les réserves en terres arables apparaissent considérables au regard des deux millions d'hectares actuellement cultivés par les deux millions et demi d'exploitations familiales (RGA, 2005).

Cette abondance proclamée a attiré de nombreux investisseurs, nationaux et internationaux, cherchant pour la plupart à obtenir un bail et non à acheter les terres. En zone ON, sur la période 2004-2009, 870 000 hectares ont fait l'objet de demandes de bail, soit l'équivalent de dix fois la superficie des terres actuellement aménagées et plus du tiers du potentiel aménageable. À Madagascar, sur la même période, l'ensemble des projets annonçaient vouloir mettre en valeur une superficie totale de près de trois millions d'hectares, soit 15 à 37 % des « réserves en terres arables ». Ainsi, à l'échelle des territoires concernés, la vague d'investissement sur une période relativement courte visait près d'un tiers des « réserves en terre ».

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Huit systèmes hydrauliques du projet initial de l'Office du Niger : périmètres aménagés et potentiel de terres irrigables (en ha)



Atelier de cartographie de Sciences Po / *Afrique contemporaine*, mai 2011

D'après Office du Niger, *Étude du schéma directeur de développement de la zone de l'Office du Niger*, décembre 2000.

Madagascar et Mali, des réalités contrastées. À Madagascar, seize des cinquante-deux projets annoncés entre 2005 et 2010 sont portés par des entrepreneurs nationaux de taille modeste. La plupart, propriétaires de plantations cannières, sont attirés par les opportunités offertes par le marché des agrocarburants. Leur projet, reposant sur la valorisation de la canne à sucre produite en milieu paysan et insuffisamment exploitée par les sucreries actuelles, n'aurait qu'une emprise foncière limitée. Seuls deux projets visent à acquérir des grandes superficies afin de les sous-louer ensuite à des investisseurs étrangers. Les projets portés par des opérateurs malgaches ne représentaient ainsi qu'1 % des trois millions d'hectares visés par l'ensemble des investisseurs.

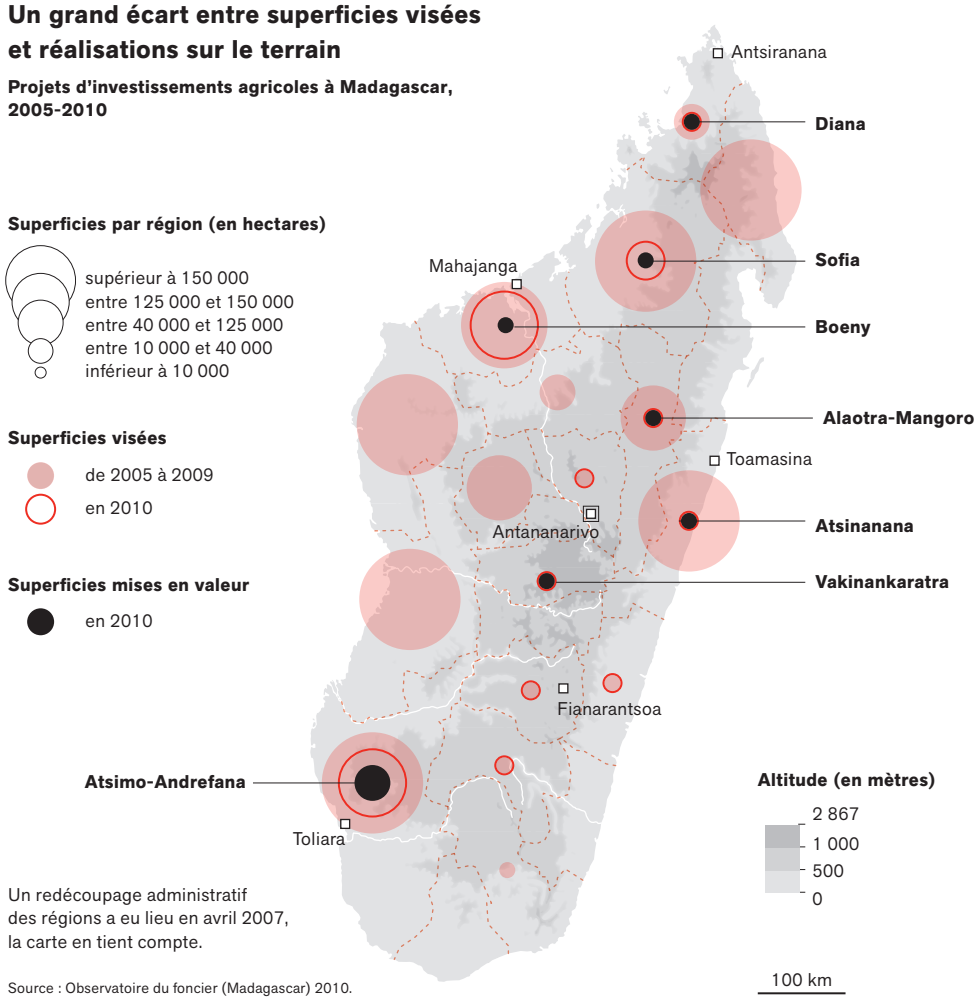
2. L'Office du Niger est l'institution publique en charge de la gestion des terres de la zone ON, relevant du domaine l'État.

3. SNF est une société de distribution d'hydrocarbures ; Tomota est une société spécialisée dans la papeterie et a récemment racheté les huileries d'État de la filière coton.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Un grand écart entre superficies visées et réalisations sur le terrain

Projets d'investissements agricoles à Madagascar, 2005-2010



Un redécoupage administratif des régions a eu lieu en avril 2007, la carte en tient compte.

Source : Observatoire du foncier (Madagascar) 2010.

Atelier de cartographie de Sciences Po / *Afrique contemporaine*, mai 2011

Au Mali, en zone ON, la part des superficies sollicitées par des opérateurs nationaux est beaucoup plus importante. Près de 90 % des huit cent quarante demandes de bail enregistrées à l'ON[2] ont été déposées par des Maliens et celles-ci représentent 45 % des 870 000 hectares demandées par l'ensemble des investisseurs (Papazian, 2010). La majorité des opérateurs nationaux recherchent des superficies limitées : 80 % des demandes sont comprises entre un et cinquante hectares et 30 % sont inférieures à cinq hectares. Agriculteurs individuels ou organisés en associations, ils souhaitent étendre leurs exploitations ou s'installer en zone ON pour cultiver du riz ou développer du maraîchage. Seuls 3 % des investisseurs nationaux souhaitent obtenir des baux entre 500 hectares et 100 000 hectares. La somme de ces demandes s'élève à 300 000 hectares (plus de trois quarts de la superficie totale demandée par des Maliens). Les entreprises privées qui portent ces projets sont déjà actives au Mali (SNF, Tomota[3]) ou

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

totalement inconnues. Elles annoncent vouloir développer des cultures oléagineuses pour le marché alimentaire ou celui des agrocarburants. Mais leurs projets ne semblent pas stabilisés et ces entreprises affirment qu'elles s'orienteront vers d'autres spéculations en fonction des opportunités du marché.

À Madagascar, les projets les plus médiatisés ont été ceux de 1 300 000 hectares de Daewoo et de 465 000 hectares de Varun, respectivement portés par des grandes sociétés originaires de Corée du Sud et de l'Inde (Teyssier *et al.*, 2010). Mais ces deux projets, aujourd'hui abandonnés, ont masqué des projets agricoles de moindre ampleur. Trente-cinq projets ont été annoncés par des entrepreneurs privés de tailles moyennes, généralement novices dans le secteur agricole et majoritairement originaires d'Europe[4] (Andrianirina-Ratsialonana *et al.*, 2010). La plupart avaient pour objectif le développement d'agrocarburant à base de Jatropha sur des superficies comprises entre 5 000 et 100 000 hectares. Les autres planifiaient des projets agro-alimentaires (céréales) ou forestiers sur des superficies comprises entre 5 000 et 200 000 hectares.

Au Mali, dix-huit projets d'investissements étrangers portent sur des superficies allant de 2 500 à 100 000 hectares et visent, au total, la mise en valeur d'environ 470 000 hectares. Une première catégorie d'investissements regroupant des entreprises étrangères de taille modeste apparaît similaire à celle observée à Madagascar : huit projets de production d'oléagineux originaires des États-Unis, du Canada, d'Espagne, du Soudan, ou du Burkina Faso. Deux autres catégories d'investissements révèlent des dynamiques différentes de celles présentes à Madagascar. Quatre projets sont entrepris directement par des États étrangers *via* des fonds souverains (Libye, Chine, Arabie Saoudite et Burkina Faso). Leur objectif est de contribuer aux objectifs de sécurité alimentaire de leur propre pays à travers la mise en culture de grandes superficies. Enfin, une dernière catégorie regroupe des projets à l'initiative d'organisations économiques interétatiques (la Cen-Sad et l'UEMOA) ou de bailleur étranger (Millennium Challenge Corporation, États-Unis). Élaborés en réponse aux propositions faites par le gouvernement malien, ces trois projets envisagent de redistribuer les terres à de petits investisseurs agricoles[5] afin de développer la production de riz pour le marché national ou sous régional. Souhaitant promouvoir une agriculture familiale intensive en capital, ces projets s'inscrivent dans une logique de mise en valeur radicalement différente des autres investissements planifiant des exploitations en régie à grande échelle, basées sur le salariat.

4. Les investisseurs sont originaires par ordre d'importance décroissant des pays suivants : Royaume-Uni, France, Italie, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Israël, Liban, Maurice, Afrique du Sud, Australie.
5. Des parcelles de deux à cent hectares sont allouées à chaque exploitation.
6. Le canal de quarante kilomètres devant assurer un débit de 180 m^3/s a été achevé mi-2010. Il constitue le quatrième ouvrage de cette importance depuis la création de l'Office. Néanmoins, il se limite pour l'heure au canal d'amenée des eaux d'irrigation et débouche sur des terres non aménagées. Les trente hectares cultivés en riz sous irrigation gravitaire pour des tests agronomiques sont situés en dehors des terres du futur bail du projet. Ces activités ne permettent pas de tester les objectifs du projet qui sont de cultiver du riz sous pivot et de pratiquer l'élevage intensif en stabulation.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Les superficies mises en valeur restent limitées. À Madagascar, plus d'un tiers des cinquante-deux projets annoncés n'ont pas dépassé le stade de la prospection ou se sont arrêtés (Andrianirina-Ratsialonana *et al.*, 2010). La somme des superficies recherchées par les investisseurs est à présent de 150 000 hectares alors qu'elle s'élevait à 3 000 000 d'hectares fin 2009. La dynamique d'investissement ne s'est pas pour autant éteinte. Quatorze entreprises privées, le plus souvent d'origine européenne (onze sur quatorze), ont débuté leur projet agricole orienté vers la production d'agrocarburant (onze sur quatorze). Mais les superficies réellement cultivées ne s'élèvent qu'à 22 000 hectares et, à l'exception de plantations réalisées hâtivement et sur le point d'être abandonnées, elles ne correspondent qu'à des tests agronomiques. De plus, à ce jour, seul un opérateur a obtenu un contrat dûment signé par les services de l'État et le ministère en charge du Foncier. Quinze autres entreprises (cinq étrangères, dix malgaches) seraient toujours en train de préparer leur plan d'investissement.

Au Mali, 94 % des superficies concernées par les baux ne font l'objet que d'accords provisoires, et seuls 2 % de celles-ci ont été mises en valeur (Papazian, 2010 ; Adamczewski *et al.*, 2010). Sur les 870 000 hectares sollicités par les investisseurs, seuls 50 000 hectares ont fait l'objet de baux entérinés par l'ON. Ainsi, 820 000 hectares ne sont attribués que de façon provisoire sur la base de lettres d'accord de principe. Selon le décret de gérance des terres de l'ON, cette lettre doit être suivie, dans un délai d'un an, d'études techniques permettant la signature d'un bail. Les travaux d'aménagement ne peuvent démarrer avant cette signature et le promoteur dispose d'un délai de trois ans pour mettre en valeur au moins la moitié de la superficie sous peine de résiliation du bail préalablement signé. Aujourd'hui, plus de 90 % de ces lettres devraient être résiliées faute d'études réalisées (près d'un cas sur deux pour les onze projets maliens de plus de 10 000 hectares et les dix-huit projets étrangers). Finalement, très peu de terres ont été mises en culture et celles qui ont été cultivées sont en majeure partie le fruit du travail de l'agriculture familiale. Sur les 50 000 hectares faisant l'objet de baux, seuls 11 000 hectares sont cultivés, et pour un tiers grâce à des sous-locations, illégales, au bénéfice de petits exploitants familiaux. Sur les 820 000 hectares attribués de façon provisoire, seuls 820 hectares ont été cultivés et, seulement, pour moitié irrigués. Le projet Malybia a engagé des travaux d'aménagements conséquents mais ces derniers n'ont pas été suivis par de nouvelles mises en culture[6]. Finalement, seul le projet MCC/MCA, l'unique à disposer d'un titre foncier, a réussi à engager des travaux d'aménagement et la mise en culture de plus de 1 000 hectares sous irrigation gravitaire, grâce à l'attribution de lopins de terres aux exploitations familiales.

À l'instar de nombreux pays du Sud (Banque mondiale, 2010), beaucoup de projets d'investissements ont ainsi été abandonnés ou sont mis en veilleuse. À Madagascar, la crise politique a découragé certains investisseurs et, plus encore, leurs financeurs. Mais cette crise est loin d'être le seul facteur explicatif, en témoigne le maintien de projets étrangers à Madagascar et l'abandon de projets au Mali dans un contexte politique favorable. L'arrêt des projets n'est

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

pas non plus lié à leur objectif de production. Alors que les projets encore actifs visent la production d'agrocarburants à Madagascar, en zone ON, ils s'orientent vers la production de denrées alimentaires (oléagineux, riz et dans une moindre mesure canne à sucre). Ce ralentissement de la dynamique d'investissement semble principalement expliqué par les évolutions du contexte économique international (crise financière, fluctuations des cours des denrées agricoles), un manque de compétences en agronomie, et la sous-évaluation des investissements à réaliser pour accéder au foncier et mettre en valeur les parcelles (coûts des études techniques et de la procédure, construction des infrastructures routières, coût des aménagements hydro-agricoles estimé en zone ON entre cinq et sept mille euros par hectare). Nombreux sont en effet les investisseurs qui découvrent au fur et à mesure les réalités sociales et institutionnelles des territoires dans lesquels ils souhaitent intervenir et les réalités de la production agricole (temps de l'expérimentation, risques agricole et phytosanitaire, niveau d'investissement initial). Le faible état d'avancement des projets en zone ON, notamment par des investisseurs privés de taille moyenne, semble également révéler des logiques de spéculation.

L'États, agent de promotion des investissements

Les pays du Sud ont souvent été présentés dans la presse comme victimes des nouvelles dynamiques d'investissement, voire d'un certain néocolonialisme. Or, il apparaît que les gouvernements jouent un rôle clé dans la promotion et l'accueil des investisseurs (Cotula *et al.*, 2009). Cette promotion est souvent justifiée par les États comme une solution adéquate pour pallier à la forte décroissance des investissements publics et de l'aide au développement dans le secteur agricole depuis un quart de siècle.

Les États malgache et malien ont activement participé au développement des dynamiques d'investissements. À Madagascar, au lendemain d'une évaluation de la Banque mondiale en 2005 sur le climat des investissements et en accord avec ses recommandations (Daniel et Mittal, 2010), le gouvernement a entrepris une politique forte de promotion des investissements étrangers. Celle-ci s'est traduite par la création d'un guichet unique d'accueil des investissements en 2006 (l'Economic Development Board of Madgascar, EDBM), l'annonce dans le Madagascar Action Plan d'une volonté politique d'augmentation de l'investissement en 2007, et l'adoption d'une loi sur l'investissement en 2008, mentionnant notamment la possibilité pour les étrangers d'accéder à la propriété foncière. Ceci s'est confirmé par la multiplication des flux d'entrée des investissements directs étrangers passant de quatre-vingt-quinze millions de dollars en 2005 à 1 445 millions de dollars en 2008 (Cnuced, 2010).

7. « Investir à l'ON » ou « L'ON : un créneau d'investissement pour les promoteurs privés, nationaux et étrangers », www.office-du-niger.org

8. Au mois d'avril 2010, trois cent cinquante communes disposaient d'un guichet foncier (sur 1 550) et avaient délivré 52 000 certificats fonciers (Observatoire du foncier, 2010).

9. Lorsque la superficie souhaitée est supérieure à cinquante hectares, les investisseurs doivent obtenir l'accord du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Au Mali, en zone ON, le rythme d'investissement de l'État et des bailleurs de fonds ne suffit plus pour assurer le développement des aménagements – avec un coût estimé à plus de trois millions, pour un montant de cinq mille euros par hectare (Hydropacte, 2010) – et répondre aux enjeux de développement du secteur agricole. Dans ce contexte, l'objectif de l'État est non seulement de recourir à l'investissement privé pour financer les infrastructures mais également, suite à une perte de confiance et un manque d'intérêt pour l'agriculture familiale, de favoriser le développement de grandes exploitations agricoles intensives. Cette politique incitative s'est concrétisée par la création, en 2005, de l'agence pour l'investissement (API). Elle a ensuite été réitérée dans le cadre du Projet de développement économique et social (PDES), présentant la zone ON comme « l'un des plus grands pôles de développement du Mali » pour l'agro-industrie. En 2008, dans le cadre de la mise en application du schéma directeur de la zone ON (SDDZON), différents appels à investissements privés et publics ont été lancés avec pour objectif d'aménager 120 000 hectares à l'horizon 2020[7]. Atteindre cet objectif, sachant que seuls 100 000 hectares ont pu être aménagés en l'espace de quatre-vingts ans, présuppose une conduite des travaux extrêmement rapides et des investissements financiers conséquents et immédiatement disponibles. La politique de promotion de l'investissement a été suivie par une politique de partenariat avec d'autres pays, matérialisée par l'accueil de cinq projets étrangers de grande ampleur (le tableau ci-dessous décrit ces différents partenariats et les projets d'investissement associés).

Quand l'État exproprie les usagers locaux. Dans le secteur agricole, à la différence du secteur secondaire ou tertiaire, l'État a un poids considérable dans la réalisation des projets d'investissements. Il contrôle le foncier. Paradoxalement, alors que le Mali et de façon plus marquée Madagascar sont engagés dans une politique de décentralisation de la gestion foncière, les modalités d'accès à la terre des investisseurs attestent d'une recentralisation de cette gestion et d'un renforcement du pouvoir de l'État central.

À Madagascar, conséquence de la récente réforme foncière, le domaine privé de l'État, géré par les services des domaines, s'est considérablement réduit. Les terres non titrées faisant l'objet d'une emprise individuelle ou collective – ou en d'autres termes, les terres objets de droits locaux – ne relèvent plus du domaine privé de l'État. Ces terres acquièrent le statut de propriété privée non titrée. Elles dépendent à présent de la responsabilité des communes qui peuvent, par la création d'un guichet foncier, reconnaître les droits fonciers des usagers et délivrer un certificat, de valeur juridique similaire à celle d'un titre[8] (Teyssier *et al.*, 2009). Ainsi, lors d'une demande de bail par un investisseur sur des terres présumées « vacantes et sans maîtres », plusieurs étapes exigées par les services des domaines sont censées garantir que le terrain sollicité est réellement non approprié, non certifié et non titré[9].

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Projets d'investissements agricoles au Mali

Nom du projet	Nature du Partenariat	Caractéristiques du partenariat	Projets et modalités de mise en valeur
Projet Sucrier de Markala (PSM)	Partenariat public-privé entre le gouvernement malien et le groupe industriel ILLOVO (avec un encadrement par la Banque mondiale)	État malien : apport de capital sous forme de terre (40 000 hectares) et financement des compensations aux personnes affectées par le projet. Prise en charge du volet agricole du projet (production de canne à sucre) à travers la création de la société Caneco. Groupe industriel Illovo : financement des aménagements hydro-agricoles et prise en charge du volet industriel du projet (fonctionnement des usines sucrières).	Sur les premiers 14 000 hectares prévus : 9 000 hectares de plantation à grande échelle gérés par la société Caneco, et 5 000 hectares « donnés » aux agriculteurs en compensation de la perte de l'accès à leurs terres (1 465 hectares) mais avec une obligation de cultiver la canne à sucre (4 135 hectares), de vendre leur production à la société Caneco et d'assumer le paiement de la redevance hydraulique. Soit deux tiers exploités en régie et un tiers sous agriculture contractuelle.
Projet Malibya Agriculture	Partenariat intergouvernemental entre l'État malien et l'État libyen	État malien : apport de capital sous forme de terres du domaine privé de l'État (100 000 hectares) ; État libyen : mise en œuvre du projet (à travers la société libyenne Malibya Agriculture) et financement du projet par la LAP (Libya Africa Portofolio Investment). Négociation toujours en cours sur l'entité qui devra financer la compensation des personnes privées de terre ou affectées par le projet.	Riziculture en grande mécanisation (superficie des parcelles allant de vingt à cinquante hectares), élevage intensif en stabulation avec recours au salariat agricole (exploitation en régie). Équipements pour labour et repiquage conséquents. Création annoncée de dix mille emplois par le projet (volet agricole et industriel). Soit 100 000 hectares exploités en régie.
Projet d'extension de la Sukala SA	Partenariat intergouvernemental entre l'État malien et l'État chinois (à travers la société Sukala SA)	État malien : actionnaire de 40 % du capital de la société, investi sous forme de terre (30 000 hectares). État chinois : actionnaire de 60 % du capital de Sukala SA, pour la mise en œuvre du projet par la CLETC (société chinoise de l'industrie légère pour la coopération technico-économique avec l'étranger), et pour son financement (Banque import-export de Chine).	Culture de canne à sucre en régie sur 20 000 hectares (en plus des 5 000 hectares déjà existants et cultivés) avec emploi d'ouvriers permanents et saisonniers (actuellement, pour les 5 000 hectares, sont employés 1 700 ouvriers permanents et jusqu'à 8 000 emplois saisonniers pour la plantation, la coupe de la canne, ou le travail dans les usines sucrières).
Projet d'Irrigation du MCA Alatona	Partenariat intergouvernemental entre l'État malien et le gouvernement américain (en tant que bailleur de fond)	Le projet est rattaché à la présidence du Mali. Le MCA-Mali est une société associant des représentants américains et maliens, qui gèrent les prises de décision et la mise en œuvre du projet sur le terrain en partenariat. Tout est financé par l'État américain, à travers le Millennium Challenge Corporation (MCC), pour un montant total de 117 milliards de francs CFA.	Aménagement de 14 000 hectares (riziculture et maraîchage) qui seront immatriculés et vendus à des exploitants agricoles (vente de parcelles de cinq, dix, trente, quatre-vingt-dix, voire cent vint hectares, à raison de trois à quatre millions de FCFA/hectare avec titre foncier) pour une exploitation directe individuelle (avec la liberté de sous-louer ou revendre les parcelles).
Projet de l'UEMOA	Partenariat intergouvernemental entre les États des pays membres de l'UEMOA.	Le projet de l'UEMOA est un projet régional, mais il est dirigé au niveau national par le gouvernement malien qui gère sa mise en œuvre (en nommant des bureaux d'étude maliens, des sociétés de travaux maliennes).	Aménagement de 11 300 hectares (prioritairement pour la riziculture) qui seront vendus (pour les nationaux) ou loués (pour les étrangers). Trois formules envisagées : parcelles de quatre et cinq hectares pour une agriculture familiale ; dix à vingt hectares pour des investisseurs privés ayant une capacité technique et financière suffisante ; blocs de trente à soixante hectares pour de grands investisseurs privés capables de créer des entreprises agricoles. Schéma similaire à celui du MCC.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Les lois foncières promulguées dans le cadre de cette réforme imposent une redistribution des pouvoirs en termes de gestion foncière et reconnaissent les droits locaux. Les premières études de cas, dans des communes dotées ou non d'un guichet foncier, démontrent que lors des procédures de demande de bail, les pratiques de certains investisseurs, agents de l'État et élus, induisent un contournement de ces dispositions légales et le non-respect des droits fonciers existants (Burnod *et al.*, 2010). Plusieurs raisons expliquent cette distance entre le cadre légal et sa mise en œuvre effective : difficultés techniques associées à l'ampleur des superficies visées, méconnaissance ou ignorance volontaire des nouvelles lois foncières ou souhait de voir le projet se développer. Lors des travaux conduits par les services des domaines, les plans de repérage utilisés ne sont pas mis à jour, les usagers et les propriétaires fonciers présents dans la zone visée ne sont pas informés et les agents des guichets fonciers ne sont pas associés aux visites de terrain.

De plus, les investisseurs bénéficient de l'appui politique de représentants de l'État (chefs de région ou hauts représentants de l'État selon l'importance de l'opérateur et les réseaux de l'intermédiaire qu'il recrute) et, dans la majorité des cas, des élus locaux. Leurs projets prévoient le développement de nombreuses activités économiques et sociales et sont perçus, à l'instar de projets de développement, comme des opportunités réelles de développement des territoires (écoles, puits, impôts fonciers). Dans ces conditions, les revendications au niveau local sont limitées ou rapidement atténuées par les discours des élus et les promesses des investisseurs. Les droits fonciers existants sur des terres de pâtures, des zones de culture pluviale ou des forêts – y compris parfois celles sécurisés par un titre foncier – ne sont pas respectés. Ces pratiques illustrent le maintien d'un « comportement domanial » sur l'ensemble du territoire (Teyssier *et al.*, 2009). La qualification de l'ensemble des terres dites « domaniales » nie de fait le statut légal conféré aux droits fonciers locaux par la réforme législative et permet aux décideurs de gérer leur territoire à leur convenance.

Contrairement aux nouvelles législations, l'État conserve son pouvoir dans la gestion des terres et, *in fine*, la cession des terres aux investisseurs est facilitée, les droits des usagers locaux ne sont pas reconnus et, par conséquent, la possibilité de compenser les populations affectées n'est même pas mentionnée.

Au Mali, la zone ON fait partie du domaine privé de l'État et sa gestion relève de l'Office du Niger pour le foncier et l'eau d'irrigation. L'ON détient le pouvoir d'attribuer les terres en bail et aussi de mettre un terme à leur exploitation en zone irriguée. Il accorde aux exploitants agricoles familiaux sélectionnés des contrats ou des permis d'exploitation pour cultiver des parcelles déjà aménagées[10]. Le maintien de ce contrat ou permis est conditionné au payement d'une redevance hydraulique, proportionnelle à la superficie exploitée (entre 45 000 et 67 000 francs CFA par hectare selon les variétés cultivées, les saisons de culture et le degré d'aménagement de la parcelle). L'ON décide également de l'attribution des terres en zone non aménagée. Il remet au demandeur une lettre d'accord de principe, et sous réserve de la validation des études d'impacts,

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

délivre un bail de trente ou cinquante ans. L'ON peut également mettre un terme au contrat si l'opérateur ne s'acquitte pas de la redevance hydraulique, n'a pas dans les trois ans (renouvelable une fois) mis en valeur 50 % de la superficie attribuée ou n'a pas respecté les modalités d'irrigation prévues. Contrôlant de façon forte l'accès à la terre et la gestion de l'eau, l'ON a longtemps été qualifié d'« État dans l'État » (Jamin et Doucet, 1994). Or, les modalités actuelles d'accès au foncier des grands investisseurs privés témoignent d'un affaiblissement notable de ce pouvoir.

Alors que l'ONi a traité les demandes d'accès à la terre des investisseurs maliens, l'État central, sans consulter de façon préalable l'Office, a attribué de façon provisoire près de 300 000 hectares à des investisseurs étrangers au travers de conventions (soit 30 % des superficies faisant l'objet de demande de bail). Le gouvernement a créé en 2009 le secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé du développement intégré de la zone ON (Sedizon), nouvel organe de tutelle de l'ON, tutelle auparavant assurée directement par le ministère de l'Agriculture. Cette création récente a pour but, selon le gouvernement, de pallier au manque de coordination entre les différents ministères, censés s'occuper des projets d'investissements selon leur composante principale (agricole, industrielle)[11]. La création du Sedizon traduit surtout une volonté du gouvernement de ramener le pouvoir décisionnel à la capitale, afin de reprendre le contrôle sur la zone de l'ON jusqu'alors assuré de manière ferme et pratiquement indépendante par les hauts responsables de l'ON à Segou (Papazian, 2010).

L'ON est ainsi redevenu un simple service de l'État, étroitement encadré, voire contourné par un échelon central supérieur. L'État souhaite de cette manière superviser ou accompagner au plus près les investisseurs étrangers auxquels il a fait appel. Cependant, rien ne garantit que le pouvoir central s'engage effectivement par cette « reprise en main » à réguler et contrôler de manière durable les nouveaux investissements pour rendre les projets cohérents et compatibles avec les usages et les usagers actuels de la zone ON (Adamczewski *et al.*, 2010). Ainsi, les décisions d'extension du périmètre répondent majoritairement à des volontés politiques et ne sont parfois pas compatibles avec les réalités du terrain, que seuls les agents de l'Office maîtrisent.

10. La superficie est attribuée en fonction du nombre de travailleurs, à raison d'un hectare par équivalent « travailleur homme » présent dans la famille et, surtout, des disponibilités foncières. La pression foncière est en effet forte au sein des casiers. En témoigne la division par trois des superficies exploitées par famille en l'espace de vingt-cinq ans pour n'atteindre que 3,14 hectares (Bélière *et al.*, 2003) et le développement généralisé d'un marché informel des transferts de droits d'usage (Coulibaly *et al.*, 2006).

11. Le projet financé par le MCC a signé sa convention et obtenu un titre foncier directement par la présidence, ceux de l'UEMOA et Malibya ont obtenu une convention auprès du ministère de l'Agriculture, le PSM auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce et, enfin, la Sukala SA auprès du ministère du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme (Papazian, 2010).

12. Au lieu d'engager une démarche concertée permettant de définir les intérêts communs des parties et de construire un projet dont les populations pourraient en être membres actifs et bénéficiaires, le projet est défini en dehors de tout processus de concertation. Il sert en priorité les intérêts de l'investisseur et, *ex post*, est créé un concept nouveau de « population affectée par un projet » dont le caractère opérationnel et effectif demeure questionnable.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Comme à Madagascar, les terres exondées visées par les investisseurs sont pour partie utilisées par les populations locales pour produire des cultures pluviales, conduire leurs troupeaux ou prélever du bois énergie. Ces terres exondées relèvent du domaine de l'État mais ne sont pas toujours immatriculées à son nom. D'après les textes (article 43 du CDF), les droits fonciers des populations et des autorités locales d'origine coutumière en charge de les faire respecter devraient être sur ces terres légalement reconnus. Dans la pratique, les textes sont assez peu appliqués, leur précision même étant souvent discutable. De plus, dans le cadre de la décentralisation, effective au Mali depuis 1996, il existe très peu de collaboration avec les communes rurales, qui interviennent finalement *a minima* dans la gestion foncière, notamment dans le cadre des aménagements agropastoraux.

Ainsi, lors des procédures d'attribution des terres, ni les communes ni les usagers ne sont consultés et les droits locaux ne sont pas reconnus. Quand bien même ils le sont (souvent sous la pression des contestations au niveau local), aucune directive nationale explicite et détaillée n'existe pour la prise en charge et le dédommagement des populations affectées par un projet (PAP[12]). La seule référence est la directive OP12 de la Banque mondiale, mais les projets ne s'y réfèrent pas systématiquement (à l'exemple des projets de Malibya et Tomota). La prise en charge des PAP est gérée au cas par cas. Certains projets financent ou devront financer l'ensemble des indemnisations des PAP (projet rizicole du MCA et projet sucrier Sukala II, respectivement financés par les États-Unis et la Chine). Pour d'autres, l'État devrait prendre en charge ces frais en échange des investissements (usine, route, canal) réalisés (projet sucrier PSM avec l'Afrique du Sud). La lenteur des négociations politiques pour définir qui finance ces indemnisations, la difficulté de l'État à mobiliser le financement nécessaire en temps et en heure, et l'absence de directives systématiques sont autant d'entraves à la compensation effective et équitable des populations (Papazian, 2010).

Des dispositifs de régulation non effectifs. À Madagascar comme au Mali, l'État dispose de différents dispositifs de régulation. Si ces derniers ne sont pas effectifs dans la protection des droits fonciers des usagers, ils ne le sont pas plus dans les autres domaines. Les investisseurs sont censés s'adresser à un guichet unique pour l'investissement afin de les informer des taxes et avantages fiscaux en vigueur (API au Mali, EDBM à Madagascar). En plus des procédures nécessaires à l'obtention d'un contrat foncier, les investisseurs doivent réaliser des études d'impact environnemental et social (EIES) pour obtenir un permis environnemental accompagné d'un cahier des charges (pour tout projet supérieur à dix hectares au Mali, à mille hectares à Madagascar).

Or, l'API et l'EDBM demeurent peu efficaces dans leur fonction d'aiguillage et de présentation des mesures réglementaires. Ces guichets uniques ne représentent souvent qu'une étape administrative pour les investisseurs. Les opérateurs, notamment lorsqu'ils sont étrangers, préfèrent négocier

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

leur projet directement auprès d'élus ou de représentants de l'État afin de bénéficier d'avantages pour l'accès au foncier (à Madagascar, baisse du montant des loyers pourtant déjà peu élevés, 0,80 euro/hectare), ou à l'eau (au Mali, baisses notables des tarifs des redevances hydrauliques justifiées par l'investissement dans les infrastructures relevant théoriquement de la responsabilité de l'État, accès prioritaire en période d'étiage). Au Mali, cette négociation directe avec l'État se déroule souvent sans la participation de l'ON, qui dispose pourtant des informations nécessaires sur les disponibilités foncières et en eau d'irrigation. Ces négociations se déroulent sans données techniques fiables et les accords signés sont souvent irréalisables, notamment en termes d'allocation de la ressource en eau.

La réalisation des EIES est peu contraignante (elle n'est effective au Mali que depuis 2008). Comme observé dans d'autres pays (Sulle et Nelson, 2009), les consultations réalisées lors de ces études n'associent qu'une partie des représentants de la communauté villageoise et n'offrent pas aux populations la réelle possibilité de s'opposer ou de demander une modification du projet. Les cahiers des charges sont peu explicites et aucune des institutions concernées[13] ne dispose des moyens réels de les faire respecter : au Mali, le projet Tomota n'a pas été sanctionné pour déforestation afin de préparer les parcelles agricoles sur 1 400 hectares en partie boisées ; le projet Malybia n'a pas non plus été obligé de s'acquitter des taxes relatives aux extractions dans les carrières et aux pollutions.

Jusqu'en 2010, aucune institution n'était en charge de sélectionner les projets[14]. Cela donne l'opportunité à des promoteurs éloignés des réalités du terrain et du milieu agricole d'engager les procédures d'accès au foncier. Ces derniers se retrouvent finalement dans l'incapacité financière de réaliser les études nécessaires à l'obtention d'un bail[15]. Au Mali, l'intervention du gouvernement et de l'ON dans l'attribution des terres va à l'encontre des dispositions prises dans le schéma d'aménagement hydro-agricole (SDDZON). Les terres sont ainsi attribuées sans prendre en compte les disponibilités en eau (limitée en période sèche de février à juin) ou la capacité des réseaux d'irrigation et de drainage. L'objectif d'attribuer 200 000 hectares supplémentaires à l'horizon 2020 a aussi été largement dépassé (820 000 hectares ont été attribués). Certaines zones ne bénéficient pas d'un suivi rigoureux et ont pu être l'objet de doubles attributions.

13. Ministère de l'Environnement, cellules de suivi environnemental des différents ministères, spécifiquement à Madagascar, Office national pour l'environnement. Au Mali, le ministère de l'Environnement ne dispose pas des moyens pour contrôler les pratiques des investisseurs, en partie faute d'accord définitif sur le montant de la taxe imposée aux investisseurs et de volonté politique (taxe initialement arrêtée à 1,5 % du coût du projet).

14. À Madagascar, depuis octobre 2010, une circulaire impose aux investisseurs le passage par un comité d'évaluation (comité interministériel pour les demandes de plus de 250 hectares, Conseil des ministres pour une demande supérieure à 2 500 hectares) afin d'obtenir une autorisation de prospection foncière.

15. Ces études sont entièrement exécutées par un consultant à la charge du promoteur. Au Mali, elles peuvent atteindre 1 500 euros/hectare si elles sont réalisées dans le cadre des règles imposées (Papazian, 2010).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

À Madagascar, comme au Mali, les procédures actuelles d'encadrement des projets d'investissement ne se sont mises en place que depuis le développement des projets de grande ampleur et se sont adaptées au fur et à mesure des problèmes rencontrés. Elles ne sont pour l'heure que faiblement contraignantes pour les investisseurs et cela entraînera probablement des difficultés futures de gestion des ressources.

Quelles réactions sociales au niveau local ?

À Madagascar, dès l'automne 2008, l'affaire Daewoo a suscité un large mouvement de contestation. Les oppositions à ce projet d'agrobusiness à grande échelle ont d'abord été formulées par la diaspora malgache (Collective de défense des terres malgaches, puis relayées par des organisations non gouvernementales françaises et internationales (CCFD, Via Campesina, Peuples solidaires) (Rakotondrainibe *et al.*, 2010). Cette opposition internationale, sans écho dans un premier temps au niveau national, a ensuite alimenté la crise politique malgache. Les opposants au régime, reprochant au président Ravalomanana divers pratiques, se sont emparés de la question foncière. L'affaire Daewoo constituait pour les opposants un exemple marquant de la façon dont le président bradait le patrimoine national et mettait en péril la survie des ménages malgaches (Pelerin, 2009). Utilisant cet argument parmi d'autres, ils ont réussi à mobiliser les masses et à renverser le gouvernement en mars 2009. La crise politique a conduit l'entreprise sud coréenne Daewoo Logistics a renoncé à son projet.

À présent, un fort contraste apparaît entre l'ampleur des manifestations qui ont eu lieu à l'encontre du projet Daewoo au niveau national et les faibles réactions sociales au niveau local face au développement de projets agricoles de moindre ampleur. Ces faibles réactions locales s'expliquent tout d'abord par le faible niveau d'information dont disposent les populations. Elles s'expliquent ensuite par les promesses faites par les investisseurs et les arrangements établis au niveau local. Même si les paysans ne disposent pas de certificat foncier, ils se considèrent propriétaires et s'opposent à ce que leurs terres cultivées, boisées ou pâturées soient mises à disposition d'un opérateur agricole. Ces revendications sont généralement entendues par les investisseurs qui affirment « ne pas vouloir toucher aux terres cultivées » et « compenser amplement la perte des pâturages » grâce à la mise à disposition de fourrages. Elles ne donnent pas lieu à de plus amples contestations même si, dans les faits, les investisseurs risquent d'en devenir les seuls propriétaires ou bailleurs reconnus légalement. Les revendications sociales sont surtout fortement atténuées par les emplois créés ou les promesses d'emploi et d'infrastructures faites par les opérateurs (et peut-être par l'inclusion partielle des éleveurs ou propriétaires d'animaux aux négociations). Les faibles contestations s'expliquent enfin par l'absence d'impacts négatifs visibles lors de cette première phase de négociation ou d'implantation du contrat. Il est néanmoins fort probable que des mouvements d'opposition ou des conflits apparaissent une fois le projet commencé, notamment suite au développement

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

de culture sur les parcours villageois. Par le passé, des projets agro-industriels ont en effet vu leurs parcelles endommagées par des feux de brousse.

Au Mali, des premières revendications sociales ont eu lieu au niveau local… mais uniquement dans les zones où les premiers travaux se sont traduits pour certains par la perte de l'usage de leurs parcelles agricoles ou de leurs aménagements pastoraux. Dans le cadre du projet sucrier PSM, en partie appuyé par la Banque mondiale, les contestations locales ont contraint les promoteurs sud-africains à changer partiellement leur modèle de production en régie afin d'y adjoindre un approvisionnement basé sur agriculture contractuelle – laissant néanmoins très peu de marge de manœuvres aux futurs agriculteurs[16]. Dans le cadre du projet Malibya, la délimitation des couloirs de passage d'animaux n'a pas été respectée ; les camps de chantier ont été installés sur les pistes de transhumance et la construction du canal a conduit à la destruction de cases et de jardins (Brondeau, 2010). Les protestations, formalisées par des commissions au sein des communes rurales et relayées par les collectivités territoriales et le gouverneur de la région ont contraint l'opérateur à réaliser une EIES et l'État à indemniser ou à reloger les populations.

Cependant, le manque de coordination et de structuration de ces différentes contestations et les intérêts divergents des populations et élus locaux face à ces projets potentiellement créateurs d'emplois[17] et d'infrastructures ne conduisent pas à une meilleure information sur ces projets et à une mise en débat de la gestion du foncier et des ressources en eau dans la zone ON (Adamscewski *et al.*, 2010). Selon certaines personnes enquêtées, l'accueil des investisseurs se fait au détriment des producteurs locaux : « Des engagements relatifs aux modalités d'usage de l'eau sont définis par les exploitants, les représentants de l'État et les responsables de l'Office, mais l'État et l'Office sont les premiers à ne pas les respecter. » De plus, il semble que l'Office et l'État mettent en place une politique de gestion de l'eau paradoxale. « L'Office justifie l'augmentation du montant de la redevance hydraulique en contre-saison pour les paysans afin d'éviter les problèmes de disponibilité d'eau en période d'étiage et facilite, dans le même temps, l'installation d'investisseurs privés sur des milliers d'hectares pour faire de la canne à sucre qui consomme deux fois plus d'eau que le riz en contre-saison. » Leur souhait serait que l'Office satisfasse le besoin des exploitations familiales en eau avant ceux des investisseurs étrangers.

La situation renvoie aux hypothèses formulées pour le secteur minier par Magrin et van Vliet (2005). Dans les phases de négociations du contrat ou de début des travaux, les revendications des populations sont faibles du fait de l'asymétrie des pouvoirs entre les parties, des promesses formulées par

16. Les agriculteurs « expropriés » se verront allouer un lopin (sur les terres qu'ils cultivaient auparavant en sorgho) sur lequel ils devront obligatoirement cultiver de la canne à sucre, suivre les instructions de l'usine (qui irriguera l'ensemble de ces lopins par aspersion), et vendre l'ensemble de leur récolte à cette dernière.

17. À titre d'exemples, le projet Malibya annonce pouvoir développer 10 000 emplois sur 100 000 hectares, et le projet sucrier de la PSM 4 700 emplois sur 40 000 hectares.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

l'investisseur, des premiers emplois créés et d'absence d'impacts négatifs flagrants. Les conflits risquent de surgir lorsque les travaux agricoles nécessiteront moins de main-d'œuvre, lorsque l'emprise foncière du projet limitera les déplacements des troupeaux et lorsque les communautés auront eu le temps de se structurer et l'opérateur, pris dans des logiques économiques, sera réticent à financer les infrastructures et les services qu'il avait initialement envisagés. Pour reprendre les termes d'Hirshman (1970), si les populations n'ont pas la capacité d'affirmer leur opposition et d'engager un débat (*voice*), elles risquent de marquer leur opposition par des actions de destruction des cultures et des infrastructures (*exit*).

Conclusion

À Madagascar, comme au Mali, l'apparente ampleur des projets contraste fortement avec le nombre de projets réellement en cours, c'est-à-dire impliqués dans des démarches pour finaliser et obtenir un bail ou dans la conduite des travaux de terrains.

Les cadres législatifs malgaches et maliens offrent des gardes fous pour le respect des droits fonciers et de l'environnement, pour la compensation des populations affectées ou pour l'usage raisonné des ressources en eau. Mais ces cadres sont loin d'être respectés. Dans les deux pays, l'État joue un rôle plus de promotion des investissements que de mise en œuvre d'une réelle régulation. Les réactions sociales, exclusivement au niveau local, dans la phase initiale au Mali et quasi absentes pour l'heure à Madagascar, ont permis quelques réaménagements en faveur des populations affectées sans pour autant les associer réellement au projet. L'absence de coordination entre les mouvements de contestation et les divergences d'intérêts limitent l'impact de ces formes de régulation.

Le cas malgache illustre le fait que la reconnaissance légale des droits fonciers est nécessaire mais non suffisante pour augmenter le pouvoir de négociation des populations face aux investisseurs (Vermeulen et Cotula, 2010). Le renforcement de la réforme foncière, notamment par la consolidation et la multiplication des guichets fonciers, apparaît primordial pour poursuivre la difficile redistribution des pouvoirs en termes de gestion foncière et, ainsi, renforcer les capacités de négociation des populations locales. Les guichets, structures communales de proximité, peuvent, si les agents bénéficient d'une formation et d'appui continus, favoriser l'accès à l'information sur les ressources et les statuts fonciers de la commune et ainsi permettre aux usagers de se saisir des nouvelles lois foncières et accompagner la gestion du territoire.

Le cas malien montre que l'État concède des modalités d'accès au foncier et à l'eau très inégales pour les investisseurs et les exploitations familiales. Les investisseurs bénéficient d'un accès privilégié à l'eau et au foncier sur des milliers d'hectares en quelques mois et sans réelle contrainte. Au contraire, les exploitations familiales peinent à obtenir quelques hectares sur lesquels les

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

fonciers demeurent insécurisés et fortement assujettis au paiement de la redevance hydraulique. Ce double mouvement d'incitation et de faible régulation des investissements par le gouvernement révèle une perte d'intérêt pour l'agriculture familiale, pourtant à l'origine du dynamisme de la production agricole en zone ON. Les synergies possibles entre agro-industries et exploitations familiales demeurent difficilement identifiables en l'absence de règles encadrant les dynamiques d'investissement et garantissant la réalisation effective des promesses tenues par les opérateurs. L'avenir de l'agriculture familiale, qui a fait ses preuves dans sa capacité à produire et à développer des pratiques culturales innovantes, n'est cependant pas totalement fermé. En effet, d'une part, l'État et certains bailleurs de fonds poursuivent l'aménagement des terres pour une distribution à des exploitations familiales, même si le rythme est très en deçà de la demande. D'autre part, les exploitants de l'agriculture familiale se sont organisées, notamment en syndicats, face à l'accaparement des terres et commencent à mobiliser l'opinion locale, nationale et internationale. Ces organisations souhaitent, selon un de leur représentant, « dénoncer ce qui doit l'être, et récupérer leurs terres[18] ». Selon un autre, « les producteurs sont déjà là pour répondre aux enjeux de la zone ON, et la mise en place d'une synergie d'action – par la valorisation d'une agriculture contractuelle – entre les grands privés arrivants et les occupants actuels de la zone, est aujourd'hui plus que nécessaire[19] ».

La régulation de ces grands projets ne doit pas ainsi se cantonner ni au niveau local ni à la question foncière. Afin d'alimenter les débats politiques sur les modèles de développement possibles du monde rural, un important travail d'analyse et d'information doit être réalisé associant l'État, les investisseurs, les ONG, la société civile et la recherche. Le besoin de recherche-action en partenariat apparaît notamment nécessaire pour explorer les possibles interactions entre diverses formes d'agriculture et valoriser les ressources de l'agriculture familiale et des collectivités locales.

18. Entretien avec un représentant du Sexagon (syndicat des exploitants agricoles de la zone ON).

19. Extraits d'entretien avec un représentant d'un centre de prestation de services de la zone ON.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université

Bibliographie

Adamczweski, A., **Burnod**, P., **Papazian**, H., **Coulibaly**, Y., **Jamin**, J.-Y., **Tonneau**, J.-P. (2010), "Investments in Irrigable Land for Large-Scale Agricultural Land In Mali. Africa for Sale. Analysing and Theorizing foreign Land Claims and Acquisitions", 28-29 octobre, université de Groningen, Pays-Bas.

Andrianirina-Ratsialonana, R., **Ramarojohn**, L., **Burnod**, P., **Teyssier**, A. (2010), *Après Daewoo ? États des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*, Observatoire du foncier à Madagascar/Cirad/ILC.

Banque mondiale (2010), *Rising Global Land Interest. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington.

Bélière, J.-F., **Coulibaly**, Y., **Keita**, A., **Sanogo**, M.K. (2003), « Caractérisation des exploitations agricoles de la zone de l'Office du Niger en 2000 », Ségou, URDOC/ON Nyeta Conseils.

Borras, S., **Franco**, J. (2010), "Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab. Rethinking Land Issues, Reframing Resistance", ICAS Working Papers Series n° 1, mai, *Journal of Development Studies*.

Brondeau, F. (2011), « L'agrobusiness à l'assaut des terres irriguées de l'Office du Niger (Mali) », *Cahiers Agricultures*, 20(1-2).

Burnod, P., **Gautier**, D., **Djiré**., M. (2009), *États des lieux des filières agrocarburants au Mali*, Montpellier, Cirad.

Burnod, P., **Gazull**, L., **Girard**, P. (2009), *Les Filières biomasse énergie à Madagascar : état des lieux et potentiels de développement*, Ademe-Cirad.

Cotula, L., **Vermeulen**, S., **Leonard**, R., **Keeley**, J. (2009), "Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa", FAO, IIED and IFAD, Londres/Rome.

Coulibaly, Y., **Bélières**, J.-F. (2006), « Les exploitations agricoles familiales du périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali : évolutions et perspectives », *Cahiers Agricultures*, vol. XV, n° 6, novembre-décembre.

Daniel, S., **Mittal**, A. (2010), "(Mis) Investment in Agriculture. The Role of the International Finance Corporation in Global and Grabs", Oakland, The Oakland Institute.

Diallo, A., **Mushinzimana**, G., Wehrmann, A., Ullenberg, A. (2010), "Foreign Direct Land Investment in Mali", Work of Division 45, Agriculture, fisheries and food, Eschborn, GTZ.

FAO, Fida, Cnuced, Banque mondiale (2010), "Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resource", extended version, discussion note, janvier.

Hirshman, A.O. (1990), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.

Hydropacte (2010), « Étude de formulation des besoins de financement des actions du schéma directeur de développement de la zone ON-SDDZON », rapport d'expertise, février.

Magrin, G., **van Vliet**, G. (2005), « Greffe pétrolière et dynamiques territoriales : l'exemple de l'*on-shore* tchadien », *Afrique contemporaine*, n° 216, p. 87-105.

Papazian, H. (2010), « Les investissements fonciers au Mali. État des lieux et perspectives des acquisitions foncières à grande échelle en zone office du Niger », mémoire de master, École supérieure d'agronomie de Toulouse/Cirad, Montpellier.

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

Rakotondrainibe, M., **Randrianarimanana**, P. (2010), « La résistance à l'accaparement des terres à Madagascar. Le cas de Daewoo », *in* C. Allerdian, *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du sud*, Paris, Coordination Sud, p. 67-81.

Sulle, E., **Nelson**, F. (2009), *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Tanzania*, Londres, IIED.

Teyssier, A., **Andrianirina Ratsialonana**, R., **Razafindralambo**, R., **Razafindrakoto**, Y. (2009), *Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière*, Paris, IRD/Karthala.

Teyssier, A., **Ramarojohn**, L., **Andrianirina Ratsialonana**, R. (2009-2010), « Des terres pour l'agroindustrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », *Echogéo*, n° 11, décembre-février, www.echogeo.revues.org

Üllenberg, A. (2008), « L'état actuel de la culture du Jatropha à Madagascar », étude pour la GTZ, Madagascar, Antananarivo.

Üllenberg, A. (2010), "Foreign Direct Investment in Land in Madagascar", GTZ, Germany.

Vermeulen, S., **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*, vol. IV, n° 37, p. 899-916.

Von Braun, J. **Meinzen-Dick**, R. (2009), "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries. Risks and Opportunities", IFPRI Policy Brief, n° 13, avril.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - univ_paris1 - - 193.55.101.24 - 21/10/2011 14h19. © De Boeck Université