ÉTUDE 2022

Madagascar
L'agrobusiness contre l'agriculture paysanne

Politique foncière, stratégie nationale de l'agrobusiness et relance des investissements à grande échelle

Laurent Delcourt (CETRI)

ENTRAIDE& FRATERNITE

BIMTT

CETRI

Avec le soutien de

.be LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Remerciements

J'adresse mes plus sincères remerciements à toutes les personnes qui, par leurs paroles, leurs écrits, leurs témoignages et leurs recommandations, ont contribué à la réalisation de cette étude. Je remercie tout particulièrement Mme Mamy Rakotondrainibe du collectif Tany, pour ses précieuses suggestions et remarques, M. Rajoelisolo Kotondrajaona du BIMTT[1], pour avoir organisé l'agenda de la mission et pour nous avoir ouvert de nombreuses portes sur le terrain, ainsi que Laurie Khorchi et Hélène Capocci d'Entraide et Fraternité. Leurs apports, leurs réflexions et leurs conseils durant la mission et leur aide dans la structuration et le parachèvement de ce rapport ont été plus que décisifs.

Laurent Delcourt

1 Bureau de liaison des Institutions de Formation Rurale, partenaire d'Entraide et Fraternité.

Novembre 2022

Rédaction : Laurent Delcourt (CETRI)

Équipe de rédaction : Hélène Capocci, Renaud Vivien, Laurie Khorchi, Isabelle Franck

Relecture : Catherine Coppée

Éditrice responsable : Axelle Fischer, rue du Gouvernement Provisoire 32 – 1000 Bruxelles

Un ouvrage mis en pages, imprimé et façonné par Snel à Vottem, Belgique

www.snel.be

Ce papier est issu de forêts gérées durablement

Table des matières

Résumé exécutif 3
Introduction 7

Première partie
Avancées, limites et recul d'une réforme foncière prometteuse 8

1. Un bilan contrasté : avancées, limites et blocages 11
2. Des chantiers inachevés 15
3. Brutale remise en cause de la réforme foncière : la refonte de la loi régissant la propriété privée non titrée (PPNT) 16
4. Montée au créneau de la société civile internationale et pressions des bailleurs de fonds 19

Deuxième partie
La Stratégie nationale de l'« agribusiness » du gouvernement Rajoelina : l'autre menace pour les paysan·nes malgaches 21

1. « Mettre l'agrobusiness sur orbite » pour combattre l'insécurité alimentaire ? 22
2. L'agrégation agricole : un concept win-win ? 23
3. Investissements fonciers à grande échelle et création d'agropôles 24
4. Impulsion et influence des bailleurs de fonds internationaux 27

Troisième partie
Un investissement agricole à grande échelle à Madagascar : le cas JTF-Tozzi Green (Ihorombe) 28

1. Bref historique et contexte 29
2. Cession des terres : des processus de consultation défaillants 31
3. Des promesses non tenues génératrices de frustrations 35
4. Impacts sur la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires locaux et le développement durable 39
5. Un modèle de développement à questionner 40

Conclusion 42
Recommandations 44
Bibliographie et sources 45
Entretiens, rencontres et visites de terrain 47

Résumé exécutif

Cette étude, issue notamment d'une mission conjointe d'Entraide et Fraternité et du CETRI à Madagascar en avril 2022, se divise en trois parties.

La première dresse un bilan de la réforme foncière de 2005. Elle revient sur ses enjeux, ses avancées et ses limites. Sont aussi évoquées les évolutions politiques récentes qui menacent ses acquis, les raisons de leur remise en cause et la résistance de la société malgache.

La deuxième partie analyse la nouvelle Stratégie nationale dite « agribusiness » du gouvernement malgache, le rôle des bailleurs de fonds dans sa conception et sa mise en œuvre ainsi que les risques qu'elle fait peser sur la paysannerie.

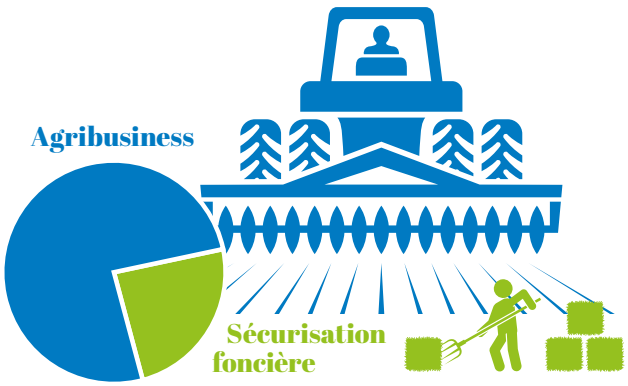
La troisième partie analyse en détail les implications sur le terrain d'un projet d'agriculture industrielle à grande échelle mené par l'entreprise italienne Tozzi Green dans la région d'Ihorombe, financé notamment par BIO, la Banque de développement de l'État belge. L'auteur de l'étude, Laurent Delcourt (CETRI), interroge ici la légitimité de l'investissement de BIO au regard des pratiques traditionnelles, des droits et des attentes des populations locales, de sa pertinence sur le plan du développement et des perspectives qui sont celles d'Entraide & Fraternité, à savoir la co-construction de « systèmes résilients, durables et solidaires, dans une perspective de justice sociale et environnementale ».

L'étude se termine par des conclusions et recommandations politiques.

1. Première partie : Avancées, limites et recul d'une réforme foncière prometteuse

Le programme CASEF (Croissance agricole et sécurisation foncière) de la Banque mondiale, pilier de la réforme foncière, comprend **deux volets qui sont déconnectés l'un de l'autre**. L'un est dédié à la « sécurisation foncière » au bénéfice de la petite paysannerie. L'autre volet, dit « agribusiness » est consacré au renforcement du secteur privé et au développement de l'agriculture commerciale, au seul bénéfice des entreprises agro-industrielles et de gros exploitants agricoles. Ce 2e volet dispose d'un budget bien plus important puisqu'il représente plus de 75 % du budget global octroyé par la Banque mondiale au programme CASEF.

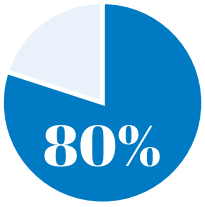
La réforme, dans son premier volet, dote les communes de **guichets fonciers communaux**. Ceux-ci **délivrent des certificats fonciers permettant aux paysan·nes malgaches de sécuriser leurs terres**. Mais seul un tiers des communes disposent d'un guichet foncier et leur répartition sur le territoire est très inégale.



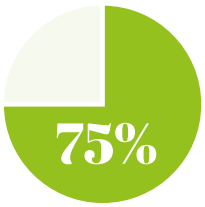
De nombreux obstacles (manque de moyens et d'information, méfiance vis-à-vis de l'administration, absence de papiers d'identité, hausse constante des coûts, etc.) entravent fortement l'accès aux certificats fonciers pour les ménages les plus pauvres. De nombreuses demandes de certificats fonciers sont aussi bloquées par l'administration, pour vice de forme ou de procédures.

En plus de freiner la mise en œuvre de la réforme, l'administration foncière a tenté, en pleine pandémie, de détricoter cette réforme en élaborant un projet de loi dont l'effet était de remettre en cause les acquis de la réforme foncière. Ce projet de loi a aussitôt été combattu par la société civile et les organisations représentatives du monde paysan

L'agriculture familiale occupe



de la population malgache et assure près de



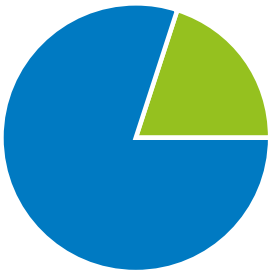
de l'alimentation consommée localement.

malgache. Celles-ci ont pu compter sur le soutien de la société civile internationale qui est montée au créneau pour dénoncer le projet. Elles ont pu aussi compter sur l'appui de quelques représentants de l'administration foncière et sur l'intervention inattendue de la Banque mondiale. Cette contestation a permis de remporter une victoire (provisoire) puisque la loi contestée a finalement été profondément modifiée par le Parlement malgache.

Si cet épisode rappelle combien les acquis sont fragiles, il montre également à quel point la mobilisation de la société civile a été essentielle pour éviter le pire.

Si elle offre bien un premier niveau de protection, **la seule formalisation de la propriété ne peut rien contre la précarisation croissante des ménages**. C'est pourquoi le processus de sécurisation des droits existants devrait aussi nécessairement s'accompagner de politiques d'appui aux ménages ruraux, mais aussi d'une réforme agraire d'envergure visant à renforcer l'accès à la terre et aux ressources productives. Un accès qui doit être facilité pour les jeunes, les femmes, les sans-terre ou les migrant·es, qui sont les grand·es oublié·es de la réforme foncière de 2005.

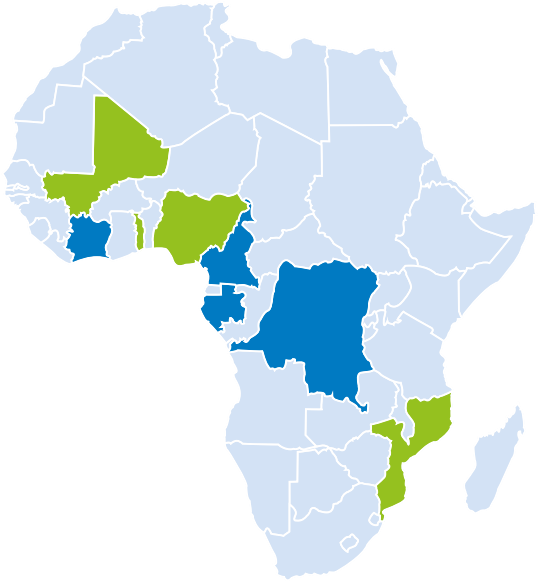
80 % des terres appartiennent aux hommes, contre 20 % pour les femmes.



Mais les femmes sont bien plus proactives pour certifier leurs terres : on estime que 25 % des femmes certifient leurs terres contre 15 % à peine pour les hommes.

2. Deuxième partie : la Stratégie nationale de l'« agribusiness » du gouvernement Rajoelina, l'autre menace pour les paysan·nes malgaches

Atteindre la sécurité alimentaire, stimuler une croissance dite *durable* et augmenter la compétitivité du secteur agricole à Madagascar en s'appuyant sur l'agro-industrie, telles sont les ambitions du gouvernement Rajoelina.



La stratégie « agribusiness » repose notamment sur

- **l'agrégation agricole** (regroupement de petits agriculteurs, éleveurs ou pêcheurs dans des « coopératives » qui établissent des « partenariats » contractuels avec des entreprises ou des investisseurs porteurs de projets agricoles),
- **des investissements fonciers à grande échelle et la création d'agropôles ou parcs agro-industriels**.

Loin de tenir ses promesses en termes de retombées socio-économiques (emploi, revenus, sécurité alimentaire) pour les populations locales, **cette stratégie favorise avant tout les gros opérateurs privés et aboutit souvent à l'effet inverse, en accentuant la pression sur les ressources (l'eau notamment), en favorisant l'accaparement des terres et en réduisant l'espace réservé aux cultures alimentaires au profit de cultures de rente**.

Les agropôles couvrent déjà une superficie d'environ 3,5 millions d'hectares dans vingt-trois pays africains.

Récemment, plus d'une douzaine de pôles ont été créés dans quatre pays seulement Cameroun, RDC, Côte d'Ivoire et Gabon, tandis que le Mali, le Togo, le Nigeria et le Mozambique étudient l'implantation de nouvelles zones d'agro-industrialisation.

Dans un contexte de fragilisation des droits fonciers des populations rurales, cette stratégie menace la survie de milliers de ménages paysans malgaches, en amplifiant le risque d'expropriation pour raison « d'utilité publique » au nom d'un hypothétique développement.

Les grands bailleurs de fonds internationaux soutiennent pourtant pleinement cette stratégie au bénéfice des grandes sociétés privées et continuent à faire de l'« amélioration du climat des affaires » une priorité absolue pour Madagascar.

3. Troisième partie : Un investissement agricole à grande échelle à Madagascar - le cas JTF-Tozzi Green

Tozzi Green est une multinationale qui a son siège social en Italie et qui est spécialisée dans l'énergie durable. Présente depuis près de vingt ans à Madagascar, elle y a aussi étendu ses activités au secteur de l'agrobusiness. Elle est ainsi à l'origine d'un vaste projet d'agriculture à grande échelle, dans la région de l'Ihorombe, au sud du pays, via sa filiale Jatropha Technology Farm Madagascar (JTF-Madagascar Sarl). Les cultures sont réparties sur trois communes : Satrokala, Andiolava et Ambatolahy.

Tozzi Green se présente comme un vecteur de développement local en investissant dans des projets d'infrastructures et des réalisations sociales destinées aux communautés : routes, barrages, écoles, centres de santé, projets d'adduction d'eau ou d'électrification.

Sa filiale malgache JTF a obtenu 2 baux emphytéotiques de 30 ans. L'un, signé en 2012 et l'autre, signé en 2018, portant sur une superficie totale de près de 11 000 hectares.

Une visite de cinq jours sur le terrain et de nombreuses rencontres avec les différents protagonistes de ce projet nous ont permis de recueillir des témoignages et points de vue très critiques sur l'action de JTF-Tozzi Green

L'exploitation de ces terres malgaches par JTF-Tozzi Green pose plusieurs graves problèmes :

- **la consultation de la population locale a souvent été biaisée, sélective et peu inclusive**. En effet, l'information sur le projet n'était communiquée que partiellement aux communautés. Les terres visées étaient souvent présentées comme appartenant à l'État, ne laissant que peu de marge de manœuvre aux populations concernées.

  Les populations locales rencontrées dans le cadre de cette étude accusent les autorités et les représentant·es de l'entreprise d'intimider et de menacer les paysan·nes réfractaires ; de lancer contre les opposant·es des procédures judiciaires (pour le vol de maïs notamment) ; de réprimer, avec l'aide des autorités, toute opposition ; et d'utiliser la tromperie et d'autres moyens de pression (promesses de contreparties, individuelles ou collectives, paiement en nature ou en argent), pour soudoyer qui il faudra pour obtenir la terre.

  On est donc très loin d'« *un projet d'adhésion volontaire des communautés locales* » pour reprendre les mots du directeur de BIO lors de son audition au Parlement fédéral en juin 2022[2]. En effet, les conditions dans lesquelles se sont déroulées les consultations ne permettent manifestement pas d'affirmer que la cession des terres s'est faite *« sur une base volontaire »*. En application de l'engagement prononcé par le directeur de BIO lors de cette même audition, BIO devrait dès lors « *obliger JTF à corriger la situation* ».

> ***« Ils nous ont promis des salles de classe, des dispensaires, des barrages. Mais rien n'a été réalisé. Seule une petite partie des gens ont donné leur terre. Une fête avait été organisée par l'entreprise au cours de laquelle les maires ont réuni la population. Ils ont tué des zébus et organisé un repas pour les habitants. Ils ont fait passer des listes de présence et puis ils ont utilisé ces signatures pour dire que les gens avaient accepté de donner la terre. C'est pourquoi nous ne voulons plus signer ces fiches de présence. Ils nous ont beaucoup trompés [...] »***
>
> **un représentant de la commune d'Andiolava, 19 avril 2022.**

2 Extrait de son intervention lors de l'audition en commission relations extérieures à la Chambre le 5 juillet 2022, disponible sur : https://www.lachambre.be/media/index.html?language=fr&sid=55U3082

- **Des promesses d'emplois non tenues**. Tozzi Green affirme avoir créé près de 1500 emplois directs et indirects dans la région. Or, la majorité des personnes employées par la firme sont des journaliers, payés à la tâche ou à la journée, contre un salaire inférieur au seuil de pauvreté malgache fixé par la Banque mondiale. Seules quelques dizaines de personnes disposent de contrats permanents. Il s'agit principalement de cadres européens ou de Malgaches issus des grandes villes du pays, et du personnel en charge du gardiennage, de l'entretien et du transport (chauffeurs).

« [Tozzi Green] n'a aucun intérêt pour les jeunes, les femmes et les personnes âgées. Car ils nous interdisent de ramasser les restes de la production, alors que notre fokontany a donné des terres. Il n'y pas d'emploi, même journalier. Il n'y a plus d'eau. L'élevage de volaille est difficile, car il n'y a plus assez de termites. Les hommes doivent [désormais] labourer avec les femmes, car il n'y plus de zébus. Gomez n'a pas voulu que je travaille chez Tozzi Green, car je n'ai pas de diplôme ».

(Lucienne, présidente d'une association de femmes, Andiolava, 20 avril 2022).

Ensuite, contrairement au protocole d'accord signé entre les 3 communes, le nombre de natifs/natives engagé·es comme journaliers par la société est très limité.

- **Problème concernant les infrastructures, réalisations sociales et compensations**

Les propositions de JTF-Tozzi Green en matière de construction d'infrastructures ont toujours servi de monnaie d'échange – et de pression – dans les négociations pour l'acquisition de terres.

Ces contreparties sont très inégales d'une commune à l'autre, et d'un fokontany[3] à l'autre. Elles dépendent notamment des superficies cédées à l'entreprise, comme le confirment eux-mêmes les représentants de JTF-TG, ce qui témoigne bien de leur usage comme moyen de pression.

- **Menace sur la sécurité alimentaire des Malgaches** La production de maïs par JTF est destinée à l'alimentation animale. Quant à ses autres productions (huiles essentielles), quoique plus intensives en main-d'œuvre, elles sont destinées à un marché de niche et d'exportation.

D'après les témoignages récoltés sur le terrain, Tozzi Green détournerait une bonne partie de l'eau disponible pour ses propres plantations (principalement les huiles essentielles), et aurait contribué au tarissement de certaines sources[4]. Ses activités auraient également contribué à l'ensablement des rizières – et par conséquent à une baisse de productivité, et une accentuation des phénomènes d'érosion. L'extension de ses cultures à proximité de villages aurait aussi eu pour conséquence la destruction des termitières utilisées par la population pour nourrir les volailles. Et aurait enfin entraîné une réduction drastique de la quantité disponible d'excréments de zébu qui, à défaut d'arbres dans la région, constituent pour les ménages une importante source d'énergie, et une destruction des roseaux utilisés pour la vannerie.

- **Contradiction avec les priorités de la Ministre belge de la coopération au développement** de soutenir l'agriculture à petite échelle et la sécurité alimentaire. Cet investissement à grande échelle met à mal les systèmes agroalimentaires locaux, fondés sur l'imbrication étroite entre l'agriculture et l'élevage, mine les systèmes coutumiers qui gouvernent traditionnellement l'accès au foncier et l'usage de la terre, et accroît la pression sur les moyens de subsistance de plusieurs communautés. En tout état de cause, il s'inscrit en porte à faux par rapport à la volonté réaffirmée par la ministre belge de la Coopération de soutenir l'agriculture à petite échelle, la transition vers des systèmes alimentaires durables et l'approche agroécologique[5].

En conclusion, l'étude présente quelques recommandations politiques adressées à l'État malgache, à l'État belge et son institution financière BIO ainsi qu'à l'Union européenne et aux banques de développement où siège la Belgique.

3 Le fokontany est la plus petite unité administrative à Madagascar. Elle correspond au village, sinon à un hameau.

4 Les ressources en eau sont déjà mises à mal par le réchauffement climatique, causant une baisse de la productivité agricole et la disparition des zébus.

5 CNCD 11.11.11. et Coalition contre la faim (2022), « Les investissements de BIO dans l'agroalimentaire », Policy briefing réalisé sur la base de l'étude *The Belgian Company for Investment in* Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor, (2021) , Dr. Tomaso Ferrando, Dr Giedre Jokubauskaite, Dr. David Rossati et Prof. Koen de Feyer, cncd_ccf-pb_bio_agro_fr.pdf

Introduction

Madagascar est-elle en train de brader les droits des paysan·nes à la terre et à sa jouissance ? Dans un contexte marqué par une convergence de crises inédite (pandémie de Covid-19, événements climatiques de plus en plus extrêmes, terrible famine dans le Sud, hausse des prix alimentaires et de l'énergie, etc.), les alertes se multiplient depuis quelques années.

Encouragée par les bailleurs de fonds internationaux à prendre des mesures fortes pour relancer la croissance et améliorer la compétitivité afin de sortir le pays de l'ornière du mal-développement, l'équipe du président Rajoelina s'est lancée dans une dangereuse fuite en avant. D'une part en remettant en cause une réforme foncière inédite et prometteuse, axée sur la « sécurisation » des droits fonciers ; d'autre part en mettant en œuvre une soi-disant « nouvelle stratégie » de développement, fondée sur la promotion de l'agriculture industrielle et la relance des investissements fonciers à grande échelle. Ceci au risque d'accroître la pression sur la terre et les ressources productives, d'entraver l'accès au foncier pour les ménages ruraux malgaches, de miner leurs droits et de réduire davantage encore la base de leur subsistance.

Résultat d'une mission de terrain effectuée entre le 9 et le 26 avril 2022 à Antananarivo, Antsirabe et dans le district d'Ihosy (Ihorombe) par Entraide et Fraternité (EF), le Centre tricontinental (CETRI) et le BIMTT, cette étude analyse ce double tournant et ses conséquences pour la population rurale. Prolongeant une première étude consacrée à la problématique foncière à Madagascar, à ses enjeux et à ses défis (Delcourt, 2018), **celle-ci entend approfondir la réflexion alors amorcée sur les obstacles structurels à la terre et le devenir de l'agriculture familiale, qui fait vivre – rappelons-le – entre 80 et 85 % de la population malgache, face aux croissantes pressions (démographique, écologique, commerciale, etc.) qui mettent à mal son existence.**

Cette étude comprend trois parties. Dans la première, nous dresserons un **nouveau bilan de la réforme foncière de 2005**. Nous reviendrons sur ses enjeux, ses avancées et ses limites. Nous nous pencherons aussi sur les évolutions politico-institutionnelles récentes qui menacent ses acquis, les raisons de leur remise en cause et la résistance de la société face à ce qui apparaît comme un grand bond en arrière. Dans la seconde partie, nous analyserons la **nouvelle Stratégie nationale de l'agribusiness du gouvernement Rajoelina**, le rôle des bailleurs de fonds dans sa conception et sa mise en œuvre et les risques qu'elle fait peser sur la paysannerie. Enfin, dans la troisième partie, nous analyserons en détail **les implications sur le terrain d'un projet d'agriculture industrielle à grande échelle dans la région d'Ihorombe, financé par BIO, la Banque d'investissement de la Coopération belge**. Et interrogerons la légitimité de ce modèle d'investissement au regard des pratiques traditionnelles, des droits et des attentes des populations locales, de sa pertinence sur le plan du développement et des perspectives qui sont celles d'Entraide & Fraternité, à savoir la co-construction de *« systèmes résilients, durables et solidaires, dans une perspective de justice sociale et environnementale »*. Nous conclurons, enfin, sur quelques pistes d'actions susceptibles de dépasser certains dilemmes auxquels est confronté le monde rural malgache.

Avancées, limites et recul d'une réforme foncière prometteuse

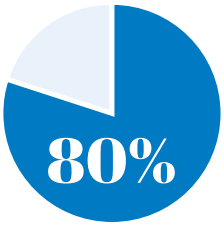
La réforme foncière malgache de 2005 s'est inscrite dans le vaste mouvement de décentralisation, de modernisation des services fonciers et de sécurisation de la propriété, entrepris par les gouvernements africains, sous l'impulsion des institutions internationales, Banque mondiale (BM) et Banque africaine de développement (BAD) notamment, à la charnière du 21e siècle. Mais, par son originalité et ses innovations, elle se distingue des autres réformes mises en œuvre ailleurs sur le continent, davantage centrées sur des mécanismes plus classiques de titrisation (Delcourt, 2018).

Loin d'être le résultat d'un processus descendant, **cette réforme a avant tout été le fruit d'une réflexion collective et d'une étroite collaboration entre organisations paysannes, société civile, centres de recherche et acteurs de la coopération préoccupés par l'insécurité foncière généralisée régnant sur la Grande Île** dans un contexte d'augmentation des pressions (démographique, écologique, commerciale, etc.) sur la terre. Mais aussi d'un vaste effort de plaidoyer effectué auprès du gouvernement par ces mêmes protagonistes. Après plus de deux ans de consultation et de négociation, cette convergence inattendue et circonstancielle d'intérêts aboutira finalement à l'élaboration du Programme national foncier, de la première Lettre de politique foncière qui définit les grands axes de la réforme et d'une loi-cadre[6].

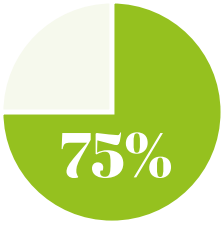
Mettant fin au monopole de l'administration foncière, la réforme rompt avec le principe de domanialité, à savoir l'idée selon laquelle toutes les terres non titrées appartiennent à l'État, **pour lui substituer le principe de propriété**. Elle inverse même la perspective en reconnaissant les droits fonciers locaux existants et validés socialement. Une première en Afrique !

Potentiellement, la réforme ouvrait ainsi la porte à la reconnaissance des droits à la terre de centaines de milliers de paysan·nes malgaches, pour autant, bien entendu, que les terrains occupés ne soient pas déjà immatriculés. Même si la réforme ne portait pas sur d'autres faisceaux de droits que la propriété privée (individuelle ou collective) et ne concernait initialement pas l'accès à la terre[7], il s'agissait là d'une avancée majeure dans l'approche du foncier à Madagascar. Lors de nos entretiens, le coordinateur de la SIF (Plateforme Solidarité des intervenants sur le foncier) et la chercheuse du CIRAD Perrine Burnod se rejoignent sur l'importance de cette reconnaissance sociale donnant des droits aux occupants des terres, avant même tout enregistrement formel. Perrine Burnod explique : « *La présomption de propriété ne repose pas sur la seule notion de mise en valeur. C'est l'occupation qui compte. Dès qu'il y a consensus social sur le fait que telle ou telle terre a été appropriée par telle ou telle famille, ces droits sont acquis [...] La nouvelle catégorie juridique que la réforme a créée* [La propriété privée non titrée] *est très puissante en réalité.* ***Le consensus social est ici producteur de droit****. L'occupation crée le droit... [...] Il s'agit d'une création par le bas de droits existants et non pas d'une formalisation par le haut, comme pour les titres.* ***Cette réforme rappelle que les droits sont d'abord le résultat d'une his-***

L'agriculture familiale occupe



de la population malgache et assure près de



de l'alimentation consommée localement.

6 *Entretien avec le coordinateur de la Plateforme Solidarité des Intervenants sur le Foncier – SIF*, 11 avril 2022 ; *Entretien avec Perrine Burnod, chercheuse au CIRAD* 25 avril, 2022 ; *Entretien avec Harison Randriarimanana, ancien ministre, expert senior en politique publique de développement et spécialiste en développement rural durable*, 26 avril 2022.

7 L'accès à la terre pour tous, y compris pour les investisseurs, sera défini comme principal objectif de la réforme dans la deuxième *Lettre de politique foncière* (2015-2025), voir notamment Delcourt (2018) et Burnod (2021).

***toire sociale**... Tout cela, l'administration* [foncière] *a mis quinze ans à le comprendre* (*Entretien*, 25 avril 2022).

La décentralisation de la politique foncière constitue l'autre grande innovation de cette réforme. Pour répondre rapidement, comme le voulait la première *Lettre de politique foncière (2005-2015)*, à la demande de sécurisation foncière, la réforme a doté les communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits et prévu un nouveau mécanisme de gestion décentralisé : les **guichets fonciers communaux**. Ceux-ci fonctionnent désormais comme des filières parallèles à l'administration (qui garde le monopole sur l'enregistrement des titres) en **délivrant des certificats fonciers**, les documents qui formalisent ces droits existants et validés socialement. L'ouverture d'un guichet foncier sera également conditionnée à la fourniture préalable par l'administration d'un PLOF (Plan local d'occupation foncière), un outil d'articulation spatiale des deux systèmes d'enregistrement (certificats et titres) créé spécialement dans le cadre de la réforme. Se basant sur l'imagerie satellite, il entend donner un instantané de l'état de la tenure foncière (Andrianirina-Ratsialonana, Burnod et Ravelomanantsoa, 2017 ; Burnod 2021).

Par rapport aux longues et coûteuses démarches à entreprendre auprès de l'administration foncière pour obtenir un titre, les procédures prévues pour l'obtention du certificat sont simples, les délais sont rapides. **Les coûts pour le demandeur sont bien moindres (entre 10 et 15 euros environ pour un certificat, contre 600 euros pour obtenir un titre)**. Afin de s'assurer que la demande du requérant s'appuie sur un consensus social, les chefs de fokontany[8] et les Raiamandreny (notables ou doyens) sont associés au processus de certification, dans le cadre de commissions de reconnaissance. En principe, il suffit d'une décision positive de la commission locale de reconnaissance et l'approbation des autorités locales, après examen du PLOF, pour se voir délivrer le certificat foncier. À l'instar du titre, ce dernier est enregistré comme propriété privée (individuelle ou collective). Et il peut être transférable et hypothécable (*Ibid.*).

Terres de la région d'Antsirabe

8 Le fokontany est la plus petite unité administrative à Madagascar. Elle correspond au village sinon à un hameau.

Le programme CASEF, principal maître d'œuvre de la politique de sécurisation foncière

Les bailleurs de fonds n'ont eu qu'un rôle limité dans la conception de la réforme. En revanche, ils financent, depuis le début, l'essentiel de sa mise en œuvre. L'installation des premiers guichets fonciers dans les communes a été principalement financée par le Millenium Challenge Account (MCA)[9]. Venu avec un projet de modernisation et de décentralisation foncière somme toute classique, le MCA s'était laissé convaincre de recentrer son appui sur l'axe clé de la réforme, à savoir la création de guichets fonciers et la délivrance de certificats pour sécuriser les droits existants[10].

Après le retrait du MCA, suivi par d'autres bailleurs de fonds, suite à la crise politique de 2009, et une longue période d'incertitudes qui a failli voir la réforme définitivement enterrée faute de financement, le programme CASEF (Croissance agricole et Sécurisation foncière) a repris à sa charge l'essentiel du programme de sécurisation foncière et lui a donné une nouvelle impulsion[11].

Lancé en 2016 à l'initiative du gouvernement malgache avec le soutien de la Banque mondiale, le CASEF s'est donné pour mission non seulement d'accélérer le processus de sécurisation foncière, mais aussi de promouvoir une « croissance inclusive ». Afin d'y parvenir, le programme prévoit le développement de filières agricoles porteuses, le soutien au secteur privé et à l'agriculture commerciale, y compris celle vouée à l'exportation, la promotion d'un environnement propice aux investissements dans les secteurs agricoles, ou encore l'« amélioration » du cadre juridique, réglementaire et fiscal au bénéfice des opérateurs privés. Le programme comprend ainsi deux volets. L'un dédié à la **« sécurisation foncière »** avec l'**objectif de certifier deux millions de parcelles**, un chiffre loin d'être atteint aujourd'hui alors que le programme touche à sa fin[12]. L'autre, le volet dit « agribusiness », est consacré essentiellement au **renforcement du secteur privé** et dispose d'un budget bien plus important : **sur un montant total de 53 millions de dollars alloué par la Banque mondiale au CASEF en 2019, seuls 13 millions ont été attribués au volet « sécurisation foncière » (USAID, 2020)**.

Aux antipodes de l'idée de « croissance inclusive » dont se prévaut le CASEF, ces deux volets apparaissent cependant largement déconnectés[13]. Ils ne s'adressent pas aux mêmes destinataires et visent des aires géographiques différentes : petite paysannerie parcellaire d'un côté et, de l'autre, sociétés privées, entreprises agricoles et producteurs/productrices les plus aptes à s'insérer dans les circuits commerciaux. Aires enclavées ou marquées par une très forte fragmentation de la tenure foncière et la pratique généralisée d'une agriculture de subsistance d'un côté ; zones de cultures de rente ou ayant un potentiel de développement agro-industriel (filière lait par exemple) ne disposant que de quelques rares guichets fonciers de l'autre (voir *infra*). Formalisation de la propriété des premiers dans l'espoir que cela génère de l'auto-investissement[14] ; appui aux activités économiques des seconds dans une perspective de "croissance inclusive". **Un "deux poids, deux mesures" donc, qui risque, à terme, d'accroître les écarts entre les deux groupes (en termes de poids économique et de pouvoir) et de dualiser davantage le monde rural malgache, au détriment de la petite paysannerie.**

9 Fonds de développement bilatéral des États-Unis misant sur la croissance économique pour réduire la pauvreté.

10 Raparison, *Entretien*, 11 avril 2022 ; Burnod, *Entretien*, 25 avril 2022.

11 Parmi les autres bailleurs de fonds engagés dans des projets de sécurisation foncière, citons, entre autres, l'Union européenne, l'Agence française de développement et la Coopération allemande (GIZ) (USAID, 2020).

12 Ce volet du CASEF prévoyait de délivrer deux millions de certificats en cinq ans. Alors que le programme touche à sa fin, moins de 300 000 certificats ont été octroyés jusqu'à présent. Un énorme retard sur le calendrier qui a amené les autorités lancer des opérations de sécurisation massives. *Entretien avec Danielle Haingonzvalona, Coordinatrice nationale adjointe chargée des opérations de sécurisation foncière, MAEP-CASEF*, Antananarivo,12 avril 2022.

13 À en juger sur la base de la présentation qui en a été faite par les responsables du CASEF de la région du Vakinankaratra. *Rencontre*, Antsirabe, 14 avril 2022.

14 C'est clairement l'un des objectifs recherchés par la Banque mondiale : « *Le projet initial CASEF, mis en œuvre depuis septembre 2016, a déjà bénéficié à plus de 228 000 ménages agricoles* [...]. *L'agriculture concerne environ 80% de la population et a le potentiel de sortir des millions de Malgaches de la pauvreté. À moins que les droits fonciers et la propriété ne soient sécurisés, il est peu probable que les agriculteurs investissent à long terme dans les terres qu'ils utilisent. C'est pourquoi la Banque mondiale s'est engagée à soutenir davantage le gouvernement à mettre en œuvre sa stratégie nationale de certification foncière pour que de nombreuses autres communautés puissent en tirer avantage* », déclare ainsi sa représentante à Madagascar. Extrait tiré de https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2019/03/01/world-bank-supports-the-national-land-certification-program-in-madagascar.

1. Un bilan contrasté : avancées, limites et blocages

Depuis son lancement, la mise en œuvre de la réforme a connu une trajectoire mouvementée. Des avancées et des blocages, des moments de baisses de régime ou au contraire de franches accélérations en fonction de la conjoncture politique et économique, de l'évolution des rapports de forces entre partisan·es et opposant·es de la réforme, des impulsions données par les bailleurs de fonds et de la mobilisation de la société civile (Burnod, 2021).

La crise politique de 2009 et le retrait subséquent du MCA, son principal bailleur de fonds, a bien failli dans un premier temps avoir raison de la réforme, en la privant de financement (voir encadré *supra*). Or, contre toute attente, la majorité des guichets fonciers qui avaient été créés avant la crise se sont maintenus, démontrant leur résilience, en dépit des difficultés rencontrées sur le terrain (Andriamanalina, Burnod et Ratsialonana, 2014 ; Burnod, 2021). **Actuellement, 561 communes disposent d'un guichet foncier** (Lettre du Président de la République de Madagascar sur la Sécurisation Foncière, 25 mai 2022). Et en 2020, **près de 520 000 certificats avaient effectivement été délivrés, tandis que 300 000 autres dossiers étaient en cours de traitement**. Des chiffres substantiels au regard du nombre supposé de titres délivrés auprès de l'administration foncière en un siècle (Burnod, 2021). Entre 150 000 et 700 000 selon les estimations avancées, une fourchette très large qui s'explique notamment par l'absence de statistiques fiables et les réticences de l'administration à divulguer des informations concernant les titres (Burnod, 2021 ; USAID, 2020 ; Alliance Voahary, 2022)[15].

À l'échelle du pays, la répartition géographique des guichets fonciers demeure cependant très inégale. **Seul un tiers des communes disposent d'un guichet foncier**. Et la plupart d'entre elles se concentrent dans les zones les plus peuplées, où se trouvent de nombreuses exploitations familiales agricoles, traversées par d'importants axes routiers (centre et côte est du pays notamment), ou encore ciblées par des projets de développement et programmes de sécurisation foncière (voir encadré). En revanche, les guichets fonciers sont quasi inexistants dans les régions dédiées à l'élevage extensif[16], aux cultures de rente (vanille, poivre, litchi, etc.) ou dans celles qui sont isolées géographiquement, difficiles d'accès et caractérisées par des statuts fonciers complexes (terres communautaires par exemple). Ceci exclut des millions de personnes des bénéficies de la réforme en matière de sécurisation des droits ; et les place *de facto* dans une dangereuse insécurité foncière et une grande vulnérabilité face à l'appétit d'éventuels investisseurs (Andrianirina-Ratsialonana, Burnod, Ravelomanantsoa, 2017 ; Burnod, 2021).

Même là où des guichets fonciers ont été ouverts, le nombre de bénéficiaires et les superficies concernées par la Loi régissant la propriété foncière privée non titrée (PPNT) sont encore limités. Compte tenu du nombre de certificats fonciers délivrés dans ces communes, on peut avancer l'hypothèse que 40 % des ménages auraient certifié au moins une de leurs parcelles - ce qui ne représenterait cependant que 10 % de la superficie communale (Burnod, 2021). Dans ces communes, de nombreux obstacles (manque de moyens et d'information, méfiance vis-à-vis de l'administration, absence de papiers d'identité, hausse constante des coûts, etc.) entravent fortement l'accès aux certificats fonciers pour les ménages les plus pauvres. Ainsi, un responsable du Comité régional de plaidoyer d'Antsirabe (voir encadré : le rôle des CPR) explique : « *Pour lancer la procédure donnant accès au certificat, le bureau foncier exige par exemple un certificat de naissance. Or, les familles les plus pauvres n'ont en pas. Elles n'ont pas les moyens de se le procurer. Les démarches administratives sont compliquées. Les centres administratifs se situent loin de leur communauté. À cela s'ajoute le coût du certificat foncier. C'est très cher pour elles* »[17].

15 https://www.change.org/p/les-malagasy-m%C3%A9ritent-de-jouir-pleinement-de-leurs-terres-1a9a483d-8791-43eb-97d2-d18c3c5a24d7

16 L'absence de statut juridique concernant ces zones d'élevage extensif, marquées par la diversité et la superposition des usages, est source de très nombreux conflits dans le pays. Voir la troisième partie de cette étude consacrée au cas de l'entreprise Tozzi Green.

17 Rencontre avec les partenaires d'EF et les représentants des Comités de plaidoyer régionaux (Vakinankaratra et Analanjirofo), Antsirabe, 13 avril 2022.

Les Comités de plaidoyer, un vecteur de justice foncière

Le Bureau de liaison des Institutions de Formation Rurale (BIMTT), partenaire d'EF, coordonne plus de 120 associations rurales liées à l'Église chrétienne à Madagascar. Il plaide pour le renforcement d'une agriculture familiale qui nourrit le peuple malgache. La mission initiale du BIMTT est de renforcer les capacités de ses membres dans la formation agricole des communautés paysannes afin que celles-ci puissent vivre dignement de leur activité. Cet appui se réalise au niveau des compétences techniques en agronomie mais également et surtout au niveau pédagogique (avec, par exemple, la production de fiches techniques utilisables directement par les paysans et paysannes).

En 2017, le BIMTT lance un **projet d'Observatoire des droits fonciers et du droit à l'alimentation adéquate à Madagascar**. Son objectif est de renforcer les synergies entre Églises, communautés locales et organisations de la société civile en vue, d'une part, de défendre les droits fonciers des ruraux (petits agriculteurs et éleveurs) et, d'autre part, de sensibiliser les décideurs politiques à la question de l'accès à la terre de la population malagasy, et influencer leurs décisions en ce sens. Dans le cadre cet observatoire, des relais ont été créés : les Comités de plaidoyer (CP) qui sont aujourd'hui actifs à tous les niveaux. Existent ainsi :

- Un **Comité de plaidoyer national** (CPN) qui est constitué de représentants des Églises, de réseaux des organisations de la société civile et des représentants du BIMTT ;
- Des **Comités de plaidoyer régionaux** (CPR) constitués de représentants des Églises, de réseaux des organisations de la société civile et d'institutions membres du BIMTT ;
- Des **Comités de plaidoyer locaux** au niveau des communes et villages confrontés à une forte injustice foncière.

Le travail du BIMTT auprès des Comités de plaidoyer régionaux consiste à organiser des formations dans le but

- d'améliorer leur capacité d'analyse de la problématique foncière au niveau des communautés de base et des situations particulières ;
- d'améliorer leur connaissance de la législation ;
- de les habiliter à mener des activités de plaidoyer au niveau des régions.

Relayer des informations de terrain fiables et crédibles vers le Comité de plaidoyer national s'avère également une étape importante pour augmenter l'impact de leur action. **Fin juillet 2022, 3057 responsables d'Églises avaient ainsi déjà été formés en droit foncier.**

En collaboration avec les CPR, le BIMTT organise également des **émissions de radio destinées à familiariser le public rural avec les principes du droit foncier.** En collaboration avec les services fonciers, les différents ministères et le tribunal, une **émission télévisée nationale est parallèlement diffusée une fois par semaine pour débattre de situations particulières sur le terrain**. Depuis l'année 2021, 82 émissions ont été réalisées et 71 thèmes ont été abordés.

Jusqu'à présent, 8 comités de plaidoyer régionaux ont déjà été constitués : à Boeny, Melaky, Menabe, Vatovavy, Amoron'i Mania, Atsimo Andrefana, Alaotra Mangoro et Vakinakaratra. Il est à noter que, dans cette dernière région, la présence du CPR a permis d'ouvrir des espaces de dialogue avec les autorités régionales, contribuant ainsi à la sécurisation de 5480 hectares de terres de la commune d'Ambatomena.

Ces comités constituent de véritables vecteurs de justice foncière car ils se placent en appui des communautés rurales localement afin de les sensibiliser à l'importance de sécuriser et défendre leurs droits. Ces comités permettent également de faire remonter auprès des instances politiques et administratives toutes les problématiques rencontrées sur le terrain quant aux enjeux fonciers. À l'initiative des acteurs de la société civile et impliquant les Églises, ces comités gagnent plus facilement la confiance des Malgaches qui cultivent une certaine méfiance de l'administration. Un travail titanesque mais très précieux dans un contexte où les paysan·nes sont bien souvent abandonné·es à leur sort dans le labyrinthe foncier.

Marie-Claudette, paysanne de la commune d'Antsoantany qui a défendu le droit de sa communauté à une terre revendiquée illégitimement par le maire d'une commune voisine

Sur le terrain, la mise en œuvre de la réforme se heurte aussi à de nombreux autres blocages : dépendance des guichets fonciers aux financements externes qui pèse sur leur viabilité, manque de coordination entre l'administration foncière et les guichets communaux, manque de formation des agents, méconnaissance ou non-respect des procédures, rotation du personnel communal, bureaucratisation rampante, phénomène de corruption touchant à la fois les services communaux et l'administration foncière, retard pris dans la fourniture de PLOF fiabilisés et dans l'élaboration des plans d'aménagements communaux (SAC), etc. (voir encadré). Ciblés par une récente évaluation[18], ces problèmes ne vont pas sans entraîner d'importantes conséquences. Nombreuses sont ainsi les demandes de certificats fonciers qui sont bloquées par l'administration, pour vice de forme ou de procédures, et les certificats contestés devant les tribunaux[19].

Reste qu'en dépit de ces problèmes, la **reconnaissance sociale du certificat semble progresser**. Après avoir connu une baisse constante, la demande de certificats a connu une forte hausse ces dernières années. **Près de 70% des certificats ont ainsi été délivrés entre 2018 et 2020.** Certes, les programmes de certification massive et les campagnes d'information sur le terrain ont joué pour beaucoup dans cette hausse. Mais celle-ci témoigne aussi de **l'appropriation de la réforme par les acteurs de terrain, dont font partie les partenaires d'EF[20], et de la croissante prise de conscience, au sein des ménages ruraux, de l'importance de ce premier niveau légal de protection** dans un contexte de multiplication des conflits fonciers et de croissantes pressions sur la terre. En effet, la sensibilisation des ménages au sujet de leurs droits et l'appui aux démarches administratives est un travail indispensable pour la bonne mise en œuvre de la réforme. La réalisation de l'étude publiée en 2018 s'insérait d'ailleurs dans cette démarche.

Ainsi, comme le note Perrine Burnod, au fil des années, « ***le profil des demandeurs et demandeuses s'est diversifié***. *On a constaté que des ménages bien moins lotis et éduqués commencent eux aussi à faire la démarche pour l'obtenir. Ils ont bien compris que grâce à ce document légal, ils pouvaient protéger leurs parcelles et se mettre à l'abri des conflits – de nature essentiellement intrafamiliale dans le pays. Bien sûr, la certification n'a pas été aussi massive qu'on l'attendait. Mais elle a touché de plus en plus de gens, aux profils les plus divers* […] (*Entretien*, 25 avril 2022). Sur le terrain, la mise en œuvre de la réforme a par ailleurs eu des effets inattendus. Politiquement, elle a représenté un effet de levier pour les acteurs locaux, elle a encouragé des synergies. Elle a été un vecteur clé de mobilisation à l'échelle des communes (*Ibid.*).

Le travail de sensibilisation et d'information des protagonistes de la réforme a aussi contribué à une croissante prise de conscience **chez les femmes – les veuves en particulier – de la nécessité de se protéger et de défendre leurs droits**[21]. « *Les dernières enquêtes réalisées sur le terrain*, explique ainsi la chercheuse, *tendent à montrer que l****es femmes sont de plus en plus nombreuses à demander des certificats***. *Bien entendu, il faut relativiser cette tendance, car, à Madagascar,* ***80% des terres appartiennent aux hommes (contre 20% pour les femmes). Mais les femmes sont bien plus proactives : on estime que 25% des femmes certifient leurs terres contre 15% à peine pour les hommes***. *Après, compte tenu des traditions et coutumes locales, on ne pourra jamais attribuer des certificats à parts égales aux hommes et aux femmes. À moins de rebattre les cartes et faire de la redistribution… Certains programmes entendent modifier ce ratio… au risque aussi d'entrer en conflit avec les sociétés locales » (Ibid.)*. Il en va ainsi du programme CASEF (voir encadré) qui s'est donné comme objectif de délivrer près de 500 000 certificats fonciers d'ici à juin 2022, dont 30 à 40% prioritairement à des femmes[22].

18 Voir Unité de Coordination et de Suivi de la Réforme Foncière (UCRSF), Membres du Comité National de Suivi Évaluation (CNSE), résultats de l'évaluation interne à mi-parcours du PNF 2016-2020, DLC Anossy, Antananarivo, 13 décembre 2019.

19 Rencontre avec les partenaires d'EF, les responsables des CPR, la vice-présidente de la région et des responsables des services de l'État, Antsirabe, 14 avril 2022.

20 Les partenaires malgaches d'EF actifs dans la promotion du développement rural sont : BIMTT, Caritas Antsirabe, Centre pastoral Saint-Benoît, FARM, et la Coalition paysanne malgache.

21 Est également constatée une hausse de demandes de certifications des migrant·es. À la marge ou ne pouvant pas compter sur les systèmes locaux communautaires de reconnaissance des droits, basés essentiellement sur les petits papiers (cf. page suivante), les migrant·es auraient également davantage recours au certificat (Burnod, 2021).

22 *La Banque mondiale renforce son soutien au programme national de certification foncière. Communiqué de presse*, 1er mars 2019 ; https://midi-madagasikara.mg/2019/03/09/projet-casef-500-000-certificats-fonciers-pour-favoriser-la-croissance-agricole/ Pour en savoir plus sur le manque d'accès des femmes à la terre, voir L. Delcourt (2018) p. 22-23 et le documentaire de Hadrien Di Roberto disponible sur https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-839.html

Les quelques **enquêtes disponibles relativisent toutefois l'idée que la formalisation des seuls droits existants aurait entraîné plus d'investissements, de gains de productivité, d'accès au crédit et, *in fine,* plus de bien-être et de développement dans le monde rural**[17]. Les témoignages recueillis durant la mission sont également sceptiques à ce sujet. Pour amorcer une dynamique vertueuse, la politique de sécurisation foncière aurait dû être plus étroitement associée à une politique de soutien à l'agriculture paysanne et à une politique intégrée de développement local et communautaire. Peu nombreux sont actuellement les projets à Madagascar qui articulent étroitement cette double dimension de « sécurisation foncière » et de « développement socio-économique » au bénéfice des communautés locales.

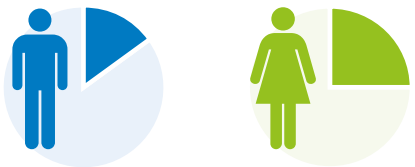
Une critique courante de la sécurisation foncière est qu'elle représente en réalité un prétexte pour formaliser un marché foncier et s'emparer plus facilement des terres paysannes[23]. Faute de statistiques disponibles, la proportion des certificats fonciers faisant l'objet, après coup, d'une transaction commerciale demeure inconnue[24]. Mais, selon les spécialistes de la question foncière à Madagascar, le **risque que la formalisation des droits accélère la cession de terres à des entités commerciales ou des investisseurs externes doit être tempéré**.

Premièrement, parce que les **transactions foncières sont bien plus nombreuses qu'on le croit dans le monde rural, y compris dans les communes ne disposant pas de guichet foncier**. Le « marché foncier » à Madagascar n'a pas attendu l'arrivée du certificat pour être déjà très actif. Qu'il s'agisse de ventes, de locations, de donations ou de cessions temporaires de parcelles agricoles, ces transactions s'appuient sur des "petits papiers"[25] (reconnus socialement, mais sans grande valeur légale) et sont généralement négociées au sein d'une même famille, d'un même lignage, ou entre voisins et donc étroitement « contrôlées ». L'objectif est de préserver le patrimoine foncier familial et/ou communautaire et de se donner toujours la possibilité de racheter la terre en cas de vente. Ces transactions « contrôlées » socialement constituent d'ailleurs aujourd'hui le seul mode d'accès à la terre pour beaucoup de jeunes, y compris les jeunes femmes, en raison de la pression démographique et du fractionnement de la propriété familiale, génération après génération. D'où l'appel des partisans de la réforme à sécuriser également ce marché foncier, en lien étroit avec le processus de formalisation des droits existants, en prévoyant, entre autres, des mécanismes légaux – inexistants pour le moment –, qui autoriseraient la mutation des certificats au bénéfice des jeunes ruraux[26].

Deuxièmement, parce que **ces ventes, en ce compris la cession de terre à des opérateurs externes, ont avant tout pour cause principale l'appauvrissement croissant des ménages ruraux et/ou la nécessité de faire face à des besoins immédiats.** Si elle offre bien un premier niveau de protection, la seule formalisation ne peut rien contre cette précarisation croissante des ménages. C'est pourquoi le processus de sécurisation des droits existants devrait nécessairement s'accompagner de politiques d'appui aux ménages ruraux, mais aussi d'une réforme agraire d'envergure visant à renforcer l'accès à la terre et aux ressources productives.

80 % des terres appartiennent aux hommes, contre 20 % pour les femmes.

Mais les femmes sont bien plus proactives pour certifier leurs terres : on estime que 25 % des femmes certifient leurs terres contre 15 % à peine pour les hommes.



23 Voir Delcourt (2018) et De Schutter (2010), « Accès à la terre et droit à l'alimentation », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation présenté à la 65e session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.

24 D'après le responsable régional du CASEF, à Antsirabe, une étude est en cours sur cette thématique. Rencontre, 14 avril 2022.

25 L'expression de « petits papiers » traduit la dimension locale et endogène des documents présentés de façon à formaliser une propriété foncière, par opposition aux documents de propriété officiels (les certificats fonciers et les titres de propriété). Il s'agit ici de documents semi formels qui accompagnent une transaction (vente, location, héritage, donation). Signés par les deux parties en présence, éventuellement accompagnés de témoins, et parfois tamponnés par l'autorité locale, ces documents généralement manuscrits n'ont pas de valeur légale au sens strict du terme mais peuvent être reconnus par les tribunaux comme preuve de propriété en cas de conflit foncier. Il existe une grande diversité des documents considérés comme « petits papiers » (plaintes, rapport des autorités locales, coupon délivré par la commune attestant du paiement de l'impôt foncier, acte de vente ou d'interdiction de vente, etc.). Voir : Di Roberto (2021) ; https://hal.inrae.fr/hal-02811261/document ; voir aussi Delcourt (2018), p. 11-12.

26 Voir notamment Di Roberto, 2019 ; 2021.

2. Des chantiers inachevés

Or, précisément, l'**accès à la terre** pour les jeunes, les femmes, les sans-terre ou les migrant·es, est une des grandes omissions de la réforme lancée en 2005. L'autre grande absente est la r**econnaissance légale de faisceaux de droits alternatifs à la seule propriété privée**, ou celle d'autres modes de régulation du foncier comme les terrains à statut spécifique, les zones d'élevage ou les terrains communautaires. Ces **deux angles morts de la réforme** ont déjà été mis en évidence dans la précédente étude (Delcourt, 2018). Alors qu'il s'agit là d'enjeux centraux à Madagascar, ces deux chantiers que la seconde Lettre de politique foncière (2015-2030) promettait d'engager, sont demeurés inachevés. Mis à part le lancement de quelques initiatives gouvernementales, comme le **projet Titres Verts** (voir encadré), aucune politique d'envergure permettant d'assurer l'accès à la terre n'a jusqu'à présent été mise en place. Quant à la **législation sur les terrains spécifiques**, appelée notamment à prendre en compte les droits d'usages des éleveurs et éleveuses ou des terrains communautaires, elle se fait toujours attendre[27]. Une situation qui n'est pas sans rapport avec la volonté de l'administration foncière et du gouvernement d'avancer sur ses priorités, en cherchant à clôturer le débat sur la réforme.

Projet Titres verts : promouvoir l'accès à la terre pour les jeunes

Le projet pilote Titres Verts a été lancé en 2020 dans le Vakinankaratra par le gouvernement Rajoelina pour promouvoir les secteurs de l'agriculture et de l'élevage et favoriser la création d'emplois dans le monde rural. Concrètement, il consiste en l'attribution d'une terre (maximum 10 hectares) et la fourniture d'un logement et d'une formation à de jeunes agriculteurs ou agricultrices et éleveurs à faible revenu. Après cinq ans d'activité, ils et elles se voient attribuer le terrain. La mise en œuvre de ce projet ne va cependant pas sans poser problème. En effet, les zones de la région qui ont été choisies pour la mise en œuvre sont rarement inoccupées, à l'instar des Zones d'investissements agricoles (voir le cas de Soavinandriana dans Delcourt, 2018), ce qui ouvre la porte à de nouveaux conflits, comme nous avons pu le constater sur le terrain à proximité d'Antsirabe, où une dizaine de familles risquent l'expropriation après avoir été informées que leurs terres se trouvaient dans le périmètre d'une des zones retenues pour accueillir des titres verts. Ce cas n'est pas le seul dans la région. Ces exemples témoignent de la rareté des terres qui sont encore disponibles et de la nécessité d'identifier de nouvelles zones d'installation (voir *infra*).

Terre des villageois menacée par le programme « titre vert »

27 Les terrains "à statut spécifique" sont entre autres les terrains à gestion communautaire, les aires protégées, les zones réservées à l'investissement industriel ou agricole, les aires de reboisement ou encore les zones d'élevage extensif. Ils devraient prochainement faire l'objet d'une loi-cadre permettant de combler le vide juridique autour de leur mode de gestion et de propriété. Un premier projet de loi a certes été élaboré récemment par l'administration foncière, mais son contenu polémique a suscité une large levée de boucliers de la société civile (voir *infra*).

3. Brutale remise en cause de la réforme foncière : la refonte de la loi régissant la propriété privée non titrée (PPNT)

Soucieuse de réaffirmer son autorité et la primauté du titre, l'administration foncière va en effet tenter de freiner le rythme de progression de la réforme en amorçant un vaste mouvement de recentralisation contraire à son esprit. Dès 2015, elle renforce ainsi son contrôle sur les procédures de délivrance des certificats fonciers. Elle multiplie les obstacles à l'extension des PPNT. Elle gomme et reformule certains passages de la Seconde lettre de politique foncière (2015-2030), après coup et sans concertation. Elle produit des circulaires qui brident l'action des guichets fonciers et limitent, entre autres, la superficie couverte par le certificat. Elle exige l'élaboration par chaque commune d'un schéma d'aménagement communal (SAC) comme condition à l'ouverture de guichets fonciers. Elle ralentit les opérations en aval, en retardant la livraison des PLOF, et en amont, en imposant des normes plus strictes pour la délivrance des certificats (obligation par exemple pour les guichets fonciers de faire appel à des imprimeurs agréés) et des contrôles de légalité, ce qui a pour effet d'alourdir les procédures et d'augmenter leurs coûts, qui sont alors répercutés sur les demandeurs. Et elle tente d'imposer la conversion obligatoire du certificat en titre (Burnod, 2021).

Le **récent projet de loi 2021-016** régissant la PPNT rend bien compte de ce processus de reprise en main par l'administration foncière de la réforme et d'affirmation de la primauté du titre. Élaboré directement par l'administration foncière en pleine pandémie et adopté par les assemblées, après une procédure *express*, il est l'expression ultime de la fermeture du débat qui avait été engagé avec les acteurs de la société civile depuis 2003.

L'alerte quant à l'intention de l'administration et du gouvernement d'avancer dans leurs priorités (en particulier la définition des zones d'investissement), sans consultation des acteurs concernés, avait déjà été lancée en 2020, avec l'élaboration par l'administration d'un premier projet de loi sur les terrains à statuts spécifiques. Ce texte, explique Perrine Burnod, « *était complètement incohérent par rapport aux lignes de la réforme. Il réaffirmait ni plus ni moins que les terres appartenaient à l'État et qu'il pouvait donc les céder en bail aux opérateurs. C'était un copier-coller de ce que l'administration avait en tête. Non seulement pour les zones d'investissement, mais aussi pour les forêts, les pâturages, les aires sous convention de gestion* [...]. *Heureusement, quelques représentants de la société civile ont pu prendre connaissance de ce texte, qui était déjà très avancé* [...]. *C'était au tout début du confinement. Il y a eu* [à ce moment] *une forte mobilisation de la société civile. Une mobilisation aussi, pour la première fois, des gestionnaires des aires protégées. Et des bailleurs* [...]. *Cette loi a suscité beaucoup de commentaires, puis on n'en a plus entendu parler. On a seulement reçu l'information selon laquelle les terrains communautaires allaient être sortis de cette loi* [...]. *Et puis, en 2021, là ça a été le coup de grâce*. [Une nouvelle loi sur la PPNT] *est passée devant les Assemblées sans que personne n'ait été informé qu'elle était à l'agenda des députés et des sénateurs. Tout ce qui avait été mis en place jusqu'ici, comité de révision des textes, séances de consultations, etc., tout ça a été balayé. Sur la forme, on allait à contre-courant de tout ce qui avait été construit auparavant. Et sur le fond, cette loi venait carrément mettre fin à la réforme* » (*Entretien*, 25 avril 2022).

De fait, **cette loi remettait totalement en cause les acquis de la Réforme foncière. Si elle avait été appliquée telle quelle, les personnes qui ne possèdent ni titre de propriété ni certificat (à savoir l'immense majorité des ménages malgaches), auraient pu être expulsées sans la moindre indemnisation**, en particulier si leurs terres allaient être utilisées pour un projet d'intérêt public (art. 22) ou si elles étaient incluses dans un projet minier (article 21).

Cette loi bridait aussi complètement l'accès au certificat foncier. À contre-courant du principe qui veut que l'occupation vaille droit à partir du moment où existe un consensus social local (voir *supra*), la loi projetait de ne délivrer un certificat qu'aux personnes qui occupaient et mettaient en valeur leur terrain pendant plus de quinze ans et ce, avant 2006 (art. 2,6,7). Elle **privait ainsi *de facto* les jeunes générations du premier niveau de protection conféré par la PPNT**, et les contraignait à recourir aux titres pour sécuriser leur terrain. Or, les démarches nécessaires pour obtenir un titre sont longues (en moyenne 6 ans), complexes, passant par plus de vingt étapes différentes et, surtout, coûteuses, ce qui enlève « *définitivement la possibilité à des millions de paysans, hommes et femmes, d'avoir accès un jour à un document officiel de propriété foncière* »[28].

28 https://www.foncier-developpement.fr/actualite/madagascar-fortes-inquietudes-autour-de-la-nouvelle-loi-fonciere/

Notre partenaire de Caritas Antsirabe consulte les documents qui attestent du droit de propriété des villageois sur la terre revendiquée par le maire.

Dans la même ligne, **la loi prévoyait aussi que les personnes morales (art. 2 et 45) ne pouvaient plus obtenir de certificat foncier**, et précisait que celles-ci doivent immatriculer leur terrain dans un délai d'un an sous peine de tomber dans le patrimoine de l'État. Compte tenu des délais pour l'obtention du titre, ce sont ainsi **des centaines de coopératives, d'organisation de producteurs et de productrices, et d'associations rurales qui risquent d'être privées de leurs terres**.

Enfin, les communes voyaient leur pouvoir et leurs compétences rabotés en matière de gestion foncière, au profit de l'administration centrale. De manière générale, le Comité technique "Foncier et Développement" de la coopération française qualifiait cette loi 2021-016 d'« *une régression de la protection des droits fonciers de la majorité des Malgaches* [29] » tout en conférant aux services fonciers des pouvoirs démesurés. Il s'agissait ni plus ni moins d'un retour de la domanialité et du monopole des services fonciers sur les terres. Cela leur aurait permis aussi de « *faciliter leur intégration dans les domaines privés de l'État* », au risque de « *transformer en paysans sans terre plusieurs millions d'habitants des zones rurales* », et d'accélérer le phénomène d'accaparement des terres. Convertis en terrains domaniaux titrés au nom de l'État, ceux-ci auraient en effet pu être plus facilement cédés aux investisseurs, nationaux et internationaux, aux élites malgaches et aux ménages les plus riches qui disposent des moyens d'accéder au titre (capital social et économique, niveaux de scolarisation et d'information, connaissance des procédures, insertion dans des réseaux d'influence, etc.)[30].

Par ailleurs, **en fragilisant le droit des paysan·nes, cette loi entrait en contradiction tant avec les principes énoncés dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers de la FAO, qu'avec les Cadres et lignes directrices sur les politiques foncières de l'Union africaine et l'un des 13 velirano (l'engagement d'atteindre la sécurité alimentaire) énoncés par le président**, dans le plan Émergence Madagascar, car elle aurait « *un impact certain sur la production agricole et l'aggravation des pénuries* » (Ibid.).

29 Ibid.

30 Voir le cas Tozzi Green dans la troisième partie de cette étude.

31 Les investissements à grande échelle semblent actuellement peu nombreux dans le pays et portent sur des superficies relativement limitées (environ 100 000 hectares au total, dont à peine 50 000 hectares exploités).

32 Voir Delcourt 2018 ; Burnod, *Entretien*, 25 avril 2022 ; et Randriarimanana, *Entretien*, 26, avril 2022.

Travailleurs agricoles journaliers sur les plantations de haricots de l'entreprise Lecofarm

Le titre, un instrument d'accaparement des terres

Selon Perrine Burnod, **l'évolution de la tenure foncière à Madagascar est moins le fait des investissements à grande échelle**[31], **que de milliers de micro-accaparements par les élites nationales et les notables locau**x, à travers la production de titres délivrés par l'administration foncière (*Entretien*, 25 avril 2022).

Compte tenu de son imprescriptibilité (contrairement aux certificats), le titre a toujours été un outil précieux aux mains dans l'administration foncière, largement considérée comme la plus corrompue du pays, voire, aux dires de certains de nos interlocuteurs, comme une véritable mafia. D'abord parce que le processus d'immatriculation, la délivrance et la mutation des titres fonciers lui permettent de contrôler la politique foncière ; ensuite, parce qu'elle constitue une source de rente, licite et illicite, un instrument de corruption et/ou de pression. Un phénomène aggravé par la détérioration, volontaire ou involontaire, au cours des dernières décennies, des livres fonciers[32].

Dans ces conditions, il n'est pas rare de voir des parcelles, occupées parfois depuis des décennies, revendiquées tout à coup, à l'intérieur ou l'extérieur de la communauté, sur présentation d'un titre apparu comme par magie, comme le montre le cas de Soavinandriana exploré dans la précédente étude (Delcourt, 2018).

Un cas atypique d'accaparement via la production d'un certificat

Il existe aussi, comme nous avons pu le constater sur le terrain, des cas atypiques d'accaparement de terres revendiquées sur la base d'un certificat foncier. Ainsi, dans la commune d'Antsoantany, à une vingtaine de kilomètres d'Antsirabe, quarante-neuf familles vivant déjà dans un profond dénuement sont actuellement en conflit avec le maire d'une commune limitrophe et menacées d'expulsion. En cause : la production par ce dernier d'un certificat foncier. « *Nous occupons cette terre* [environ 35 hectares] *depuis plusieurs générations* », expliquent les représentant·es de la communauté « [...] *nous y cultivons du maïs et des légumes pour notre propre consommation. En 2016, nous avons eu la possibilité de certifier notre terre* [...] *et nous nous sommes adressé·es au maire* [pour qu'il relaie notre demande]. *Mais elle était à chaque fois repoussée*. [Puis un jour] *le maire est venu ici avec des papiers.* [Le certificat foncier] *qu'il nous a montré en nous disant qu'on devait partir parce que la terre lui appartenait* [...]. *Il y beaucoup de corruption, d'abus de pouvoir dans la commune »*[33].

L'histoire du terrain est complexe. Autrefois exploité par une société forestière appelée la « Sciure », un accord avait été passé entre les villageois et l'entreprise afin qu'ils puissent occuper et exploiter le terrain. La commune n'ayant pas de guichet foncier, ils avaient dû s'adresser à la commune voisine[34]. Mais cherchant à faire main-basse, le maire avait entre-temps fait certifier la terre à son nom par l'un des bureaux fonciers de sa commune. La raison de ceci est sans doute l'intention de vendre la terre à la société agricole attenante, Lecofarm. Pour contrer cette tentative de spoliation de leur seul bien foncier, les villageois ont dû faire appel aux services onéreux d'un avocat, en puisant dans les maigres réserves qu'ils ont pu se constituer en travaillant comme journaliers sur les terres de Lecofarm. Les liens étroits du maire avec le magistrat laissent peu d'espoir d'une résolution du conflit en leur faveur, malgré l'évidente illégalité du certificat.

33 (Rencontre avec les villageois d'Antsoantany, 15 avril 2022).

34 *Rencontre avec les partenaires d'E&F, les responsables des CPR, la vice-présidente de la région et des responsables des services de l'État*, Antsirabe, 14 avril, 2022.

3. Montée au créneau de la société civile internationale… et pressions des bailleurs de fonds

Prises au dépourvu, la société civile et les organisations représentatives du monde paysan malgache ont mis du temps avant de pouvoir intervenir dans le cheminement législatif du texte. Critique, l'ancien ministre de l'agriculture Harison Randriarimanana estime que la réaction de la société civile n'a alors pas été à la hauteur du défi, qu'elle aurait dû mieux anticiper le cours des événements et se mobiliser davantage après avoir pris connaissance du texte (*Entretien*, 26 avril 2022). Mais ce que l'ex-ministre interprète comme un manque de réactivité semble plutôt traduire un déséquilibre croissant dans les rapports de force entre l'État et la société civile, celle-ci étant de plus en plus tenue à distance du processus décisionnel.

Heureusement, les acteurs locaux ont pu compter sur le soutien appuyé de la société civile internationale qui est montée au créneau pour dénoncer le projet. Dans la foulée des communiqués produits par la société civile malgache et le collectif Tany, alertant du caractère régressif de la nouvelle loi[35], l'International Land Coalition a ainsi mis tout son poids dans la balance, en adressant, le 1er avril 2022, une lettre au président de la République pour l'inviter « *à écouter le cri des agriculteurs ruraux, des organisations agricoles, de la société civile et des communautés locales, et renoncer à la promulgation et à l'application de toute loi qui suscite la dislocation sociale, et qui pourrait mettre en cause la paix sociale, la sécurité alimentaire et nutritionnelle* »[36].

Ils ont pu aussi compter sur l'appui de quelques représentants de l'administration foncière et, surtout, sur l'intervention inattendue des bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale. Sa directrice à Madagascar aurait ainsi personnellement écrit au président Rajoelina, pour lui faire part de sa surprise et de ses inquiétudes quant à cette loi qui remettait en question l'un des grands axes du programme CASEF, financé par la Banque. D'autres bailleurs lui ont ensuite emboîté le pas.

Finalement, cette convergence inattendue d'intérêts, en accentuant la pression sur le gouvernement, a permis de faire bouger les lignes, alors même que la loi avait déjà été signée par le président et était sur le point d'être publiée[37]. Pendant la mission sur place, la coordonnatrice adjointe des opérations de sécurisation foncière du CASEF nous annonça qu'une consultation allait être ouverte pour préparer des amendements à la nouvelle loi[38]. Mis sous pression,

35 Voir notamment, Fifata, Kolo Harena, Fekritama, CPM, FVTM, Réseau SOA, *Lettre des paysans malgaches au président de la République et aux membres de la Haute Cour constitutionnelle*, 7 juillet 2021 ; Craad-OI et Collectif Tany, *La refonte de la loi sur les propriétés foncières privées non titrées et la suspension de la délivrance de certificats fonciers préparent-elles le terrain à une vague importante d'accaparements de cessions des terres malgaches ?*, 10 juillet 2021 ; Collectif Tany, Plate-Forme Nationale des Organisations de la Société Civile à Madagascar – VOIFIRAISANA, *La nouvelle loi 2021-016 sur les propriétés foncières privées non titrées (PPNT) ne devrait pas être promulguée par Monsieur le Président de la République*, 4 novembre 2021 ; FARM, *Lettre ouverte à Monsieur le Président de la République Andry Rajoelina concernant la nouvelle loi 2021-016 qui régit les propriétés foncières privées non titrées*, Antananarivo, le 3 février 2022.

36 *Lettre ouverte de la coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) pour protéger les ménages confrontés à des expulsions imminentes*, 1er avril. Voir également : https://www.landcoalition.org/fr/newsroom/madagascar-80-of-malagasy-at-risk-of-eviction-from-their-land/

37 D'après certains de nos interlocuteurs, la Banque mondiale aurait aussi menacé le gouvernement de ne pas renouveler son financement au programme CASEF si la loi était maintenue telle quelle.

38 *Entretien avec Danielle Haingonzvalona, Coordinateur national adjoint chargée des opérations de sécurisation foncière, MAEP-CASEF*, 12 avril, Antananarivo, 2022.

le Président Rajoelina annonce finalement, le 25 mai 2022, la tenue d'un forum sur le foncier en vue d'amender voire de refondre la loi[39]. Cette nouvelle consultation, arrachée *in extremis*, débouchera sur l'adoption par le Parlement d'un nouveau texte, la loi n°2022-013, qui ôte à la loi 2021-016 ses dispositions les plus problématiques. Ainsi, la durée d'occupation de la terre ciblée par la Loi sur la PPNT est par exemple rabaissée à 5 ans (au lieu de 15 ans dans la précédente proposition de loi), les communes conservent la prérogative d'attribuer les certificats, retrait de l'article qui permettait l'expulsion sans indemnisation des paysan.nes qui ne possèdent ni titres ni certificats fonciers si leurs terrains étaient inclus dans un périmètre minier ou dans une zone de projet déclaré d'« intérêt public »[40]... Toutefois, on constate la conservation de certains éléments qui empêchent l'accès à la PPNT pour les coopératives et autres collectivités décentralisées, et limitent le droit au certificat (limitation à 10 hectares la superficie pouvant être certifiée, obligation du PLOF pour les communes malgré le manque de moyens, etc.).

Si cet épisode rappelle combien les acquis sont fragiles, il montre également à quel point la mobilisation de la société civile a été essentielle pour éviter le pire. Celle-ci devra donc rester vigilante au moment même où, parallèlement à cette tentative de détricotage de la politique foncière, le gouvernement s'est lancé dans une ambitieuse politique de promotion des investissements privés.

39 Avec l'objectif ultime surtout de réduire les conflits fonciers. La sécurisation des droits fonciers semble être passée au second plan. Voir *Lettre du Président de la République de Madagascar sur la Sécurisation foncière*, 25 mai 2022.

40 Dans le cas de projet déclaré d'« intérêt public », une procédure accélérée de certification est requise. Or, il n'est pas précisé si les frais relatifs à cette procédure seront à la charge de la partie expropriante ou du Maire.

La Stratégie nationale de l'« Agri-business » du gouvernement Rajoelina : l'autre menace pour les paysan·nes malgaches

Madagascar a-t-elle abandonné son ambitieux projet de sécurisation des droits des paysan·nes au profit d'une politique de promotion des investissements à grande échelle ?

Les gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays au cours des quinze dernières années ont multiplié les initiatives et signaux en ce sens : réformes du cadre législatif et réglementaire destinées à créer un « climat favorable » aux affaires sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux ; mise en place d'un bureau spécialisé, l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), chargé de promouvoir les investissements et d'accompagner les entreprises dans leur démarche ; appels du pied aux investisseurs lors des visites diplomatiques effectuées par la présidence ; création de Zones d'investissements agricoles (ZIA) et de Zones économiques spéciales (ZES) offrant aux opérateurs privés de nombreuses facilités et un régime fiscal plus qu'attractif ; réactivation de vieux projets visant à faire de Madagascar le grenier à grain de l'Océan indien, etc. (Burnod, Andriamanalina 2017 ; Delcourt, 2019).

Par le passé, les sollicitations des investisseurs concernant le foncier avaient en effet progressivement incité les autorités malgaches à aller à contre-courant de la réforme foncière (Burnod, Andriamanalina, 2017). Mais la crise du Covid-19 et la chute des indices socio-économiques qui en a résulté a donné un soudain coup d'accélérateur à ce basculement avec la sortie d'un premier projet de loi-cadre sur les terrains spécifiques, la loi relative à la propriété non titrée, et l'annonce d'une nouvelle stratégie en matière de politique foncière et agricole : la « Stratégie nationale de l'agribusiness ».

1. « Mettre l'agrobusiness sur orbite » pour combattre l'insécurité alimentaire ?

Dans un article anonyme au titre évocateur, « Agri-business – À Madagascar de transformer l'essai »[34], l'*Express de Madagascar* (1er octobre 2021) s'attache à démontrer, en s'appuyant sur les rapports de l'EDBM, que le pays rassemble tous les atouts pour devenir, à l'instar du Brésil, un « *pôle de référence mondiale en matière de production et de transformation de denrées agricoles* » : des millions d'hectares « *disponibles* » pouvant « *accueillir des activités agricoles potentiellement rentables* [...] *superficie qui dépasse largement la masse terrestre de toutes les autres îles de la zone COI*[41] *combinées* ». À cela s'ajoute la possibilité d'y produire une large gamme de produits tropicaux et tempérés grâce aux conditions climatiques favorables et aux potentiels d'irrigation.

Mais l'article pointe aussi les nombreux obstacles (manque de ressources financières, infrastructures insuffisantes, faible diversification du tissu productif, etc.) qui entravent la mise en œuvre d'un tel projet. Pour les surmonter, les autorités devront « *directement ou indirectement mobiliser* » des « *ressources financières, qui se chiffrent en milliards, pour transformer radicalement le monde agricole du pays et mettre l'agri-business sur orbite* [...]. *Il ne suffit pas de cultiver, il faut aussi pouvoir transformer et répondre aux attentes du marché national et international* [...] *les enjeux sont si énormes qu'il faut au moins décupler les initiatives pour que les résultats puissent être ressentis au niveau de la croissance économique et du quotidien de la population* [...] ».

La création de parcs industriels (voir *infra*), les projets de renforcement de l'agro-industrie comme le CASEF, ou encore les investissements opérés dans la distribution de Titres Verts (voir *supra*) marquent la trajectoire poursuivie par le gouvernement. Loin de représenter une exception, ce type de politique, largement appuyée par les bailleurs internationaux, fait aujourd'hui consensus au sein du continent africain[42]. Atteindre la sécurité alimentaire, stimuler une croissance dite *durable* et augmenter la compétitivité du secteur agricole à Madagascar en s'appuyant sur l'agro-industrie, le secteur privé et le développement de l'agriculture commerciale, telles sont aussi les ambitions du gouvernement Rajoelina. Elles sont explicitement formulées, sous forme d'engagements (Velirano), dans le Plan Émergence Madagascar 2019-2023 et devraient orienter le prochain Programme de développement de l'Agriculture, en cours d'élaboration. S'appuyant sur le **concept pivot d'agrégation agricole**, présentée comme la forme de partenariat privilégiée entre agriculture familiale et agro-industrie, la Stratégie nationale de l'agrobusiness s'inscrit pleinement dans cette vision.

41 Commission de l'Océan Indien. Elle regroupe Madagascar, les Comores, Maurice, La Réunion (France) et les Seychelles.

42 Voir Pigeaud, Médiapart, 22 août 2022 : https://www.mediapart.fr/journal/international/220822/en-afrique-des-plans-d-aide-occidentaux-rebours-des-paysans

2. L'agrégation agricole : un concept win-win ?

Expérimenté depuis plusieurs années ailleurs, entre autres au Maroc, l'agrégation agricole s'inspire de l'agriculture contractuelle, pratiquée déjà depuis des années à Madagascar et en reprend le schéma. Il s'agit d'inciter les petits agriculteurs, éleveurs ou pêcheurs à se regrouper dans des « coopératives » et à établir des « partenariats » contractuels avec des entreprises ou des investisseurs porteurs de projets agricoles, appelés agrégateurs. À charge pour les premiers d'assurer la production selon le cahier des charges défini par l'agrégateur, lequel fournira formations et intrants, collectera les produits, les transformera si possible sur place ou dans les environs et s'occupera de les commercialiser sur le marché national ou de les exporter. L'objectif étant de *« dégager une plus-value dans la zone productrice, afin de faire de Madagascar une nation émergente industrielle et d'intégrer les producteurs à l'émergence agricole* » dans un esprit *win-win*. Assurance pour les premiers de bénéficier d'un revenu régulier et stable, en plus d'un transfert de savoir et de savoir-faire. Dispense pour les seconds de s'investir directement dans les activités de production agricole ou de mener de coûteuses – et souvent conflictuelles – démarches d'acquisition de terre, et garantie d'une sécurité d'approvisionnement (Plate-Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar et Collectif Tany, 22 février 2021).

Reposant sur une approche supposée *win-win*, l'idée est *a priori* séduisante, si ce n'est qu'elle fait peu cas de **l'asymétrie existante entre producteurs et investisseurs en termes de distribution des ressources et de pouvoir de négociation**. Comme le montre en effet l'expérience marocaine, le regroupement en coopérative ne contrebalance que très peu le pouvoir de **l'investisseur qui conserve la haute main sur la définition des termes du contrat et des objectifs de production** (types de culture, généralement destinée à l'exportation, modalité de production, fixation des prix, etc.), ce qui se traduit par une perte d'autonomie et de contrôle sur la production pour les petits agriculteurs. Plus grave encore, le phénomène de concentration des terres au bénéfice des gros opérateurs est favorisé par ce type de programme (*Ibid.*).

Certes, ce **modèle de partenariat** pourrait être générateur d'une réelle plus-value pour les agriculteurs, comme nous l'avons constaté lors de notre rencontre avec des travailleurs contractuels de la société malgache Lecofruit[43]. Mais dans l'ensemble, il **apparaît très peu adapté au monde paysan malgache, constitué majoritairement de micro-exploitations, dévolues principalement à l'agriculture de subsistance. Les surfaces cultivées par la plupart des ménages suffisent à peine à assurer leur autonomie alimentaire. Et les surplus commercialisables sont généralement faibles. Dans ces conditions, l'affectation d'une partie des terres réservée à la production de nourriture, consommée sur place, à la culture d'autres denrées agricoles pour satisfaire la demande de l'investisseur risque bien de miner la sécurité alimentaire des ménages paysans incités à entrer dans ce type de relation contractuelle.** Outre le risque qu'elle fait peser sur l'autonomie des communautés paysannes et la sécurité alimentaire au niveau local, cette forme de partenariat interdit également d'imaginer d'autres modèles de production (agroécologique par exemple) qui pourraient être expérimentés au bénéfice des populations. **L'agrégation agricole ne fait que renforcer un seul et unique modèle fondé sur la primauté de l'agrobusiness et de l'agriculture commerciale**, sans soutenir un modèle d'agriculture durable et ancrée dans les savoirs locaux (Plate-Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar et Collectif Tany, 25 février 2021 ; CETRI, 2010 ; 2019). Derrière la rhétorique d'inclusion des producteurs aux bienfaits de la croissance, l'agrégation agricole n'est-elle finalement pas qu'une nouvelle tentative de « moderniser la subordination » dont font déjà l'objet les petits producteurs et productrices, ceux-ci étant soumis à l'impératif de se mettre au service du complexe agroalimentaire et des entreprises privées ? (Delcourt 2010).

Les investisseurs malgaches eux-mêmes sont d'ailleurs plus que réservés par rapport à ces formes de partenariat - pour d'autres raisons bien entendu ! Ainsi les représentants de l'Association malgache des investisseurs en capital (AMIC) considèrent-ils qu'investir dans l'agriculture contractuelle, à petite échelle, non calibrée, sans prévisibilité et sans garantie d'approvisionnement, n'est ni rentable ni durable. La taille réduite des exploitations, des techniques agricoles obsolètes, l'absence de vision à long terme des petit·es producteurs et productrices et l'état désastreux des infrastructures constituent selon eux autant de freins au développement d'un secteur productif dynamique. De leur point de vue, la relance de la croissance agricole passe nécessairement par le renforcement de filières agro-exportatrices à forte valeur ajoutée, le développement d'un secteur agro-industriel efficace, un investissement massif dans les infrastructures de stockage et de transport et la cession de grandes superficies de terres à des firmes agricoles expérimentés (Delcourt, 2019).

43 Appartenant au groupe Basan, l'entreprise est spécialisée dans la production, le conditionnement et l'exportation de légumes. Implantée essentiellement dans les hautes terres, elle est l'un des premiers producteurs mondiaux de haricots verts extra-fins.

3. Investissements fonciers à grande échelle et création d'agropôles

Le gouvernement Rajoelina entend-il principalement s'appuyer sur les investissements à grande échelle pour mettre en œuvre sa Stratégie nationale d'« agri-business » ? Outre ses réformes passées et en projet relatives à la politique foncière, plusieurs initiatives et annonces récentes tendent à le confirmer. En mars 2020, en même temps que le projet de loi sur les terrains à statut spécifique, un exposé est réalisé sur les agropôles, suite à quoi la société civile malgache apprend que ***« l'adoption de deux décrets sur la création et la gestion des agropôles constituaient une des conditionnalités de l'aide budgétaire de la 3e tranche émanant de la BAD dans le cadre du PACE III* (Programme d'appui à la compétitivité économique) »**[44]. En octobre 2021, le ministre des Affaires étrangères malgache s'accorde avec son homologue italien sur un accord de protection et de promotion des investissements[45]. En avril 2021, le Conseil des ministres approuve la mise en place d'un groupe de travail interministériel pour organiser et coordonner le transfert par l'État malgache de 60 000 hectares de terres au bénéfice du groupe émirati Elite Agro LLC dans la région du Menabe (voir encadré-ci dessous). En mars 2022, le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MINAE) et l'EDBM, en partenariat avec les régions, les projets du MINAE et le programme de Pôle intégré de croissance (PIC), lance un appel à « *tout investisseur, national ou international, à manifester son intérêt pour la mise en œuvre de projets d'agribusiness dans des terrains pouvant aller de 100 à plus de 2000 hectares* » répartis sur tout le territoire malgache[46]. Et, un mois plus tard, le président annonce la tenue d'une conférence nationale en vue d'élaborer un plan visant à la fois à atteindre la « sécurité alimentaire » et à refaire de Madagascar le grenier agricole de l'Océan indien. Il est précisé que, pour atteindre cet objectif, plusieurs chantiers devront être réalisés, à commencer par l'extension des surfaces cultivées de 100 000 hectares et un accroissement substantiel de la production[47]. Au total, la **Stratégie nationale de l'agri-business prévoirait l'aménagement de quatre millions d'hectares d'agropôles ou pôles de croissance agricole**, soit une superficie près de trois fois supérieure à celle concernée par le tristement célèbre projet Daewoo (CRAAD-OI, Collectif Tany, 29 avril 2021).

Promue à la fois par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, certaines agences d'aide et les grandes firmes, cette stratégie reposant sur la création d'agropôles ou de pôles de croissance est loin d'être inédite à Madagascar. Présentée, tout comme l'agrégation agricole, comme la « solution miracle » au déficit de croissance, de productivité et de compétitivité de l'agriculture des pays africains, elle a été expérimentée pour la première fois en Afrique, avec le lancement du projet PIC (Pôle intégré de croissance) en 2004-2005, financé par la Banque mondiale (Delcourt, 2019). Supposée impulser un cercle vertueux de croissance, stimuler l'emploi, améliorer le revenu des producteurs locaux et la productivité agricole et, par conséquent, la sécurité alimentaire, la création de ces agropôles et pôles de croissance consiste en la création de « hubs » agro-industriels. Ceux-ci seraient situés dans des zones agricoles bien définies, présentant un important potentiel (possibilités d'irrigation, disponibilité en terres, conditions écologiques favorables à la production de certaines denrées, proximité des routes commerciales, etc.), vers lesquelles les pouvoirs publics et les investisseurs sont appelés à canaliser leurs investissements. L'objectif est avant tout d'encourager l'intégration des acteurs et des activités (de production, de transformation et de commercialisation) dans une même chaîne de valeur et le développement de filières porteuses à forte valeur ajoutée. À la clé, des retombées supposées positives pour les communautés locales… (Delcourt, 2019).

Afin d'accroître l'attractivité de ces zones, des infrastructures de soutien à la production et à la commercialisation y sont développées et d'importantes facilités réglementaires, douanières et fiscales sont accordées aux investisseurs et opérateurs privés, comme dans les Zones économiques spéciales ou autres zones franches (Capocci, 2022).

44 Voir le communiqué du Collectif Tany (2022), "Les institutions internationales visent-elles la diminution de la pauvreté des malagasy ou le contraire," Madagascar Tribune, 23 mai, https://www.madagascar-tribune.com/Les-institutions-financieres-internationales-visent-elles-la-diminution-de-la.html

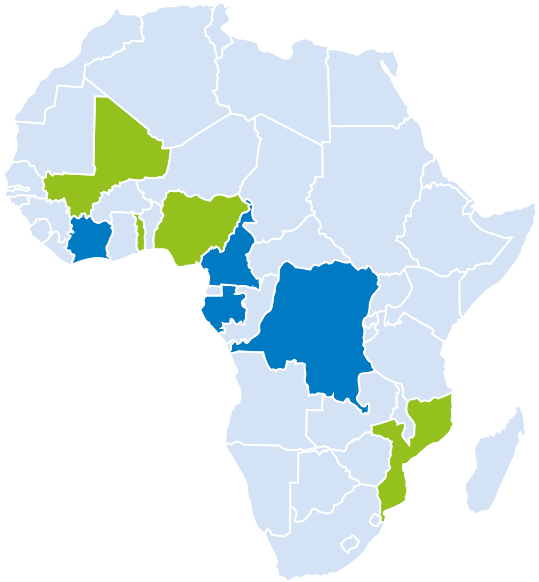
45 https://actu.orange.mg/madagascar-italie-un-accord-de-protection-et-de-promotion-des-investissements-soucieux-du-developpement-durable-en-vue/

46 Collectif (2022), L'appel aux investisseurs pour pratiquer l'agribusiness apportera-t-il aux Malagasy le développement ou les appauvrira-t-il ? 28 mars, https://www.farmlandgrab.org/post/view/30844-l-appel-aux-investisseurs-pour-pratiquer-lagribusiness-apportera-t-il-aux-malagasy-le-developpement-ou-les-appauvrira-t-il

47 https://actu.orange.mg/madagascar-doit-redevenir-le-grenier-agricole-de-locean-indien/

Déjà, près de trente-six pôles de croissance agricole et neuf couloirs de croissance ont vu le jour en Afrique, couvrant une superficie d'environ 3,5 millions d'hectares dans vingt-trois pays. Récemment, plus d'une douzaine de pôles ont été créés dans quatre pays seulement - Cameroun, RDC, Côte d'Ivoire et Gabon -, tandis que le Mali, le Togo, le Nigeria et le Mozambique étudient l'implantation de nouvelles zones d'agro-industrialisation *(Ibid.)*. Quant au projet PIC, il vient d'être reconduit[48].

Or, les quelques études[49] réalisées sur ces parcs agro-industriels montrent qu'ils sont **loin d'avoir tenu leurs promesses en termes de création d'emplois, de génération de revenu et retombées socio-économique pour les populations locales.** Pire, ce sont elles ont qui ont à supporter l'essentiel des coûts et des externalités négatives liés à ces investissements. Supposés renforcer la sécurité alimentaire au niveau local en stimulant la productivité, ces investissements privés aboutissent souvent à l'effet inverse de celui recherché, en accentuant la pression sur les ressources (eau notamment), en favorisant l'accaparement des terres et en réduisant l'espace réservé aux cultures alimentaires au profit de cultures de rente (*Ibid.*). Comme le montre en outre un récent rapport, le type d'agriculture, productiviste et standardisée, promue par ces investissements, n'a eu qu'un impact limité, sinon négatif, sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de nombreux pays africains (BIBA, Brot für die Welt, Fian *et al.*, 2020). Enfin, **ce modèle de croissance favorise d'abord et avant tout les gros opérateurs privés, qui sont en position de contrôler les différents maillons de la chaîne de valeur, au détriment des autres parties prenantes. Ainsi, les investissements publics – dans l'infrastructure notamment – servent principalement les besoins du secteur privé, tandis que les mesures fiscales incitatives visant à stimuler les investissements (exemptions de taxe à l'import-export, possibilité de rapatrier les bénéfices, etc.) privent l'État d'importantes rentrées financières** (Delcourt, 2019).



Somme toute, le rapport coût-bénéfice de cette stratégie est extrêmement défavorable aux populations locales, à l'instar de la plupart des investissements à grande échelle qui ont été réalisés dans le monde depuis une quinzaine d'années, comme le montrent deux récents rapports de Land Matrix (2021 ; 2022). Dans le cas de Madagascar, elle risque d'**exacerber les conflits fonciers**, en relançant la course à la terre dans le pays, et d'accentuer davantage la pression sur des espaces agricoles déjà très disputés. Dans un contexte de fragilisation des droits fonciers des populations rurales, elle menace la survie de milliers de ménages paysans malgaches, en amplifiant le risque d'éviction pour raison « d'utilité publique » (voir *supra*), au nom d'un hypothétique développement.

Les agropôles couvrent déjà une superficie d'environ 3,5 millions d'hectares dans vingt-trois pays africains.

Récemment, plus d'une douzaine de pôles ont été créés dans quatre pays seulement Cameroun, RDC, Côte d'Ivoire et Gabon, tandis que le Mali, le Togo, le Nigeria et le Mozambique étudient l'implantation de nouvelles zones d'agro-industrialisation.

48 Le 10 décembre 2020, le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé un crédit de 33 millions de dollars de l'Association internationale de développement (IDA) pour soutenir le projet intégré de croissance et de corridors Sop-2 (PIC 2.2.). *« Dans le contexte de COVID-19*, déclara alors la représentante de la Banque mondiale à Madagascar, *la continuité du PIC 2.2. qui soutient le tourisme et l'agrobusiness est une priorité qui contribuera à répondre et à atténuer les impacts de la crise actuelle dans ces deux secteurs* », https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/12/10/madagascar-33-million-additional-financing-for-integrated-growth-poles-and-corridor-sop-2-project-pic-22 Sur le développement de ces projets de PICs à Madagascar, voir Delcourt (2019).

49 Voir : « Pôles de croissance : incarnation des nouvelles dynamiques d'investissement agricole en Afrique », in : *Les Notes du Sud*, n°9, janvier 2018 ; Inter-Réseaux, Issala, SOS Faim, « Le rôle croissant du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique. Contexte, formes et enjeux », mars 2019 ; Picard F., Coulibaly M et Smaller C., « L'émergence des Pôles de croissance agricole en Afrique », Note de synthèse, n°6, IISD, septembre 2017, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/rise-agricultural-growth-poles-in-africa-fr.pdf ainsi que les nombreuses études de cas réalisées par l'Oakland Institute, The Oakland Institute | Reframing the Debate Inspiring Action

Le projet Elite Agro

Réduire les importations tout en renforçant la sécurité alimentaire au niveau local, désenclaver la région et limiter l'exode rural, tels sont les arguments[50] mis en avant par le gouvernement malgache pour justifier l'accord de partenariat conclu entre le Ministère de l'Agriculture et la société émiratie Elite Agro LCC. Basée à Abu Dhabi, cette entreprise est spécialisée dans la production dite « biologique » de légumes, de fruits, d'huile d'olive et de miel[51]. L'accord prévoit, entre autres, la cession par l'État, sous forme de prêt, de quelque 60 000 hectares dans la région du Bas-Makongy (Menabe) à la société arabe, pour y produire du blé, du maïs, du soja, des arachides, des pois et d'autres plantes potagères (tomates notamment). En contrepartie, il lui incombe de respecter le cahier des charges en matière de production, de prendre à sa charge les équipements et la logistique, d'apporter les semences et d'assurer les salaires de la main-d'œuvre. Il précise encore que la totalité de la production sera vendue à l'État malgache pour approvisionner le marché local. Enfin, il stipule qu'il y aura une période d'essai d'un an avant la signature définitive de l'accord, si l'expérience s'avère concluante.

Rendu public en janvier 2020, le partenariat suscite d'emblée d'intenses polémiques et une levée de boucliers de la part de la société civile malgache. Marquée par la douloureuse expérience du projet Daewoo, celle-ci dénonce l'**opacité du projet et le manque de transparence du gouvernement**, qui transmet l'information au compte-gouttes. Elle s'alarme du sort des communautés vivant de et sur ces terres, tandis que le gouvernement prétend qu'elles sont inoccupées. Et elle craint que la plus grande partie de la production soit finalement destinée à l'exportation, au mépris de la souveraineté alimentaire (Craad-OI et Collectif Tany, 2 février 2020).

Le lieu d'implantation du projet ne va pas non plus sans poser question. De fait, le bassin du Bas-Makongy avait fait l'objet il y a quelques années d'un vaste projet d'aménagement et d'irrigation, financé par un prêt de la Banque africaine de développement, pour la remise à niveau de rizières, abandonnées par manque d'eau[52]. Même si le gouvernement prétend qu'Elite Agro LCC s'installera à un autre endroit, le risque est grand, en l'absence de réelles garanties, que ces installations, financées par des investissements publics, finissent par servir des intérêts privés étrangers aux dépens des Malgaches.

Depuis l'annonce, le 7 avril 2021, de la mise en place par le gouvernement d'une Task Force chargée de la mise en œuvre de l'accord, aucune information n'a été communiquée sur l'état d'avancement du projet. D'après l'ex-ministre de l'Agriculture, rien n'aurait bougé depuis. Le projet qui devait débuter en 2020 serait toujours au point mort et des études toujours en cours. *« Comme souvent lorsqu'éclatent de telles polémiques »*, ajoute-t-il (*Entretien*, 26 avril 2022).

50 https://fr.allafrica.com/stories/202001230612.html

51 http://www.eag.ae/

52 https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/economie-africaine/madagascar-cherche-lautosuffisance-en-riz-la-nourriture-de-base-sur-lile_3055881.html

4. Impulsion et influence des bailleurs de fonds internationaux

En dépit de ces risques et des craintes légitimes exprimées par les organisations paysannes et la société civile malgache par rapport à la stratégie « agribusiness » du gouvernement, les grands bailleurs de fonds internationaux misent plus que jamais sur le secteur privé et le marché international pour amorcer la transition agricole et relancer la croissance dans le pays. On l'a vu plus haut, la Banque africaine de développement tend à conditionner son aide à la mise en place de grands parcs agroindustriels. **Malgré leur nouvelle rhétorique de croissance inclusive, leur alignement sur les Objectifs du développement durable et leur appel à augmenter les investissements publics et les dépenses sociales pour réduire la pauvreté[53], les autres bailleurs de fonds continuent aussi à faire de l'« amélioration du climat des affaires » et de l'intégration commerciale une priorité absolue et la condition *sine qua non* d'un vrai décollage socio-économique de la Grande Île.**

Dans un communiqué, publié conjointement avec son bras financier, la Société financière internationale, la Banque mondiale souligne la catastrophe de la pandémie de Covid-19 sur l'économie malgache : 1,4 million de personnes supplémentaires plongées dans la pauvreté. Une crise pourtant vue par la Banque comme une opportunité pour la Grande Île de « *repenser son modèle de développement en plaçant plus fermement les solutions portées par le secteur privé au cœur de sa stratégie de croissance* ». Elle évoque des pistes pour profiter de son avantage comparatif dans des filières d'exportation en affirmant que « ***Madagascar devra prendre des décisions audacieuses et développer une stratégie à long terme pour renforcer son secteur privé, éliminer les contraintes qui entravent la compétitivité de nombreux secteurs, et permettre à une plus grande catégorie d'opérateurs nationaux et internationaux d'investir dans le pays.*** Le premier défi sera celui d'établir le fameux « *climat favorable aux affaires* », auquel contribue notamment un accès sécurisé au foncier.

N'étant pas à une contradiction près, la Banque mondiale préconise aussi de vigoureuses réformes dans le domaine du foncier, s'inscrivant ainsi en porte à faux par rapport à l'un des objectifs du CASEF (dont elle est le principal bailleur), mais aussi vis-à-vis des réserves exprimées par la Banque elle-même quant à la récente tentative de remettre en question la PPNT (voir *supra*).

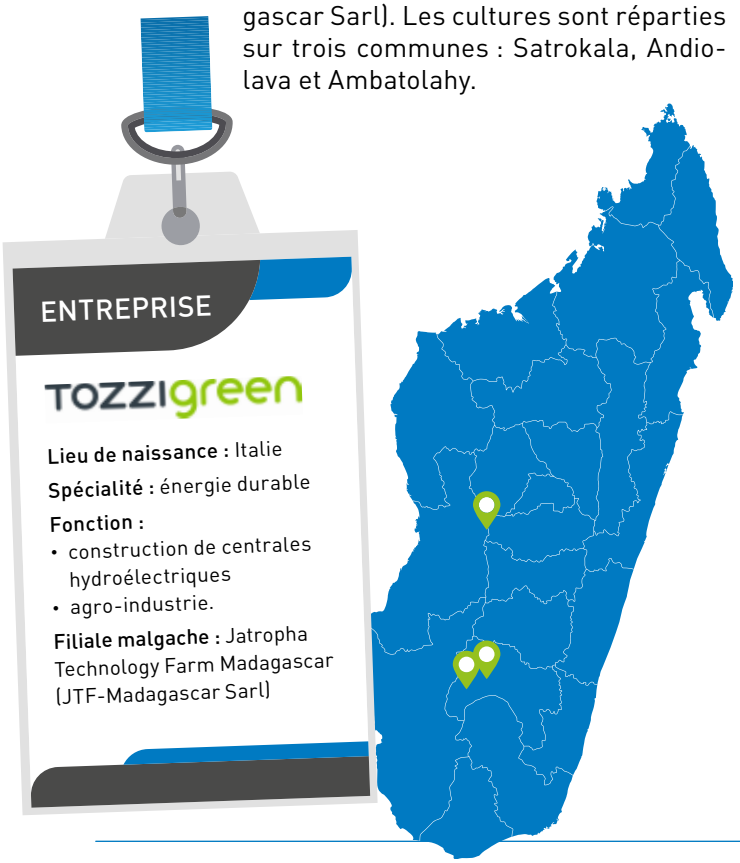
« *Le marché foncier à Madagascar,* souligne en effet le rapport, *ne fonctionne pas à cause d'un régime foncier précaire qui limite l'accès à la terre pour la production agricole et le développement des entreprises du secteur privé. Le marché foncier est essentiellement informel […]. De plus,* ***la capacité du gouvernement*** à administrer ***les terres et les biens est encore mise à mal par la culture malgache, qui valorise la propriété familiale comme vecteur d'identité pour une lignée ou une famille et qui considère que les terres ne sont pas à vendre ou utiles comme garantie.*** *En ce qui concerne les investissements, les étrangers ne peuvent pas acquérir définitivement des terres, et le cadre de la location n'offre pas une sécurité juridique suffisante pour les investissements ».*

Exit ici l'objectif de sécurisation des droits existants des ménages paysans. Retour à la présomption de domanialité et à la primauté du titre. Et réaffirmation de la nécessité impérative pour l'État malgache de garantir la sécurité juridique des investissements privés, condition de leur venue. Le gouvernement de Rajoelina n'a toutefois pas attendu la sortie de ce rapport pour engager ces réformes dans le cadre d'un projet de développement économique plus large. Sous couvert d'une croissance inclusive, ce type de développement paraît conçu au seul bénéfice des élites et des opérateurs économiques, au risque de priver les ménages paysans de leur droit à la terre et d'accroître les divisions à l'intérieur de la société malgache, comme le montre le cas du projet de Tozzi Green dans l'Ihorombe.

53 https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/03/07/pr2266-madagascar-imf-executive-board-completes-first-review-ecf-arrangement-approves-disbursement

Un investissement agricole à grande échelle à Madagascar : le cas JTF-Tozzi Green

Tozzi Green (TG) est une entreprise italienne spécialisée dans l'énergie durable. Présente depuis près de vingt ans à Madagascar, elle s'y est investie essentiellement dans des projets de construction de centrales hydroélectriques. Mais elle y a aussi étendu ses activités au secteur de l'agro-industrie. Elle est ainsi à l'origine d'un vaste projet d'agriculture à grande échelle, dans la région de l'Ihorombe, au sud du pays, à 660 km d'Antananarivo, via sa filiale Jatropha Technology Farm Madagascar (JTF-Madagascar Sarl). Les cultures sont réparties sur trois communes : Satrokala, Andiolava et Ambatolahy.



Vu que l'entreprise a bénéficié de plusieurs appuis financiers de la part de BIO, la banque de développement belge, nous nous sommes intéressés de plus près à ce projet dans le cadre de cette étude. Nous avons réalisé une visite de cinq jours sur le terrain. Nous y avons rencontré des représentant·es de la société civile et des membres des communautés directement affectées par le projet (les éleveurs notamment), des représentant·es des communes, des personnes issues des administrations à Ihosy et bonnes connaisseuses du dossier et des représentants de différentes Églises. Nous nous sommes rendus à Nanarena, dans la commune d'Ambatolahy, l'un des principaux épicentres du conflit, où nous avons été accueillis par les lonaky[54] de la communauté, ainsi que dans un village (fokontany) de la commune rurale d'Andiolava où nous avons été reçus par une délégation d'habitants, et avons parcouru la commune de Satrokala. Nous avons aussi visité, à l'invitation de la direction de Tozzi Green, après une première rencontre à son siège à Antananarivo, les installations de JTF-TG à Satrokala et Andiolava où nous avons eu l'occasion de discuter avec les directeurs et des cadres de la société.

Notons que les témoignages que nous avons recueillis sur les implications liées à la présence de JTF-TG dans l'Ihorombe peuvent être parfois assez divergents. Ces différentes lectures traduisent la complexité de la situation sur le terrain, la multiplicité des enjeux liés à cet investissement à grande échelle, la diversité des intérêts qu'il mobilise et l'hétérogénéité de ses impacts sur le terrain. Compte tenu de la durée limitée de la mission, les points développés ci-dessous n'en donneront qu'un compte-rendu sans doute partiel qu'il serait utile d'approfondir.

54 Les lonaky sont des chefs de clan. Au sommet de la hiérarchie sociale, ils représentent l'autorité politique (traditionnelle) et religieuse dans le système coutumier de l'ethnie Bara. Détenant plus de pouvoir que le chef de fokontany, ils gèrent la terre et la propriété du clan, le protègent et arbitrent les conflits intra- ou interclaniques. Ce sont eux aussi qui possèdent généralement le plus de têtes de bétail. À travers un système de réciprocité, ils prêtent aux paysans les zébus que ces derniers utilisent pour le labour des rizières.

Territoire de la commune d'Andiolava

1. Bref historique et contexte

Située au sud du pays, la région de l'Ihorombe possède l'une des densités démographiques les plus faibles du pays, avec environ six habitants au kilomètre carré. Passé la ville d'Ihosy, capitale de la région et de l'ethnie Bara, la route nationale (RN7) débouche sur des hauts plateaux où s'étendent à perte de vue d'immenses plaines herbeuses parsemées de rares villages et hameaux, où paissent des troupeaux de zébus. Sur ces hauts plateaux, l'agriculture occupe une place relativement marginale. L'élevage y est l'activité principale. Traditionnellement pratiquée par les Bara, sur des centaines sinon des milliers d'hectares, il s'agit essentiellement d'une forme d'élevage extensif. D'où cette impression de région « vide d'hommes », aux terres « sous-utilisées, pauvres et dégradées », une rhétorique sur laquelle Tozzi Green s'est appuyée – et s'appuie encore – pour justifier sa venue et son implantation dans la région en 2007-2008 dans les communes de Satrokala et d'Andiolava. Le projet initial était ambitieux : y cultiver du jatropha pour la production d'agrocarburant sur une surface projetée de quelque 100 000 hectares en 2019.

En 2013-2014, après l'échec retentissant de ce type de culture, la filiale de TG s'est recentrée sur d'autres productions qu'elle espérait plus rentables et sur une superficie bien moins vaste. Actuellement, elle cultive principalement du maïs et du soja pour le marché intérieur et des plantes (principalement du géranium bourbon et de l'eucalyptus) destinées à la production d'huile essentielle pour l'exportation, sur une surface totale d'environ 6500 hectares[55]. Dans sa ferme-laboratoire de la municipalité de Satrokala, JTF-TG produit également des semences et mène des recherches et des expérimentations sur des dizaines d'autres espèces (vanille, jatropha, millet, poivre sauvage, baies roses et plantes aromatiques pour la fabrication d'huiles essentielles), en collaboration avec une université italienne.

Sur son site internet, dans ses communiqués et ses vidéos promotionnelles, la société s'affirme comme une actrice clé dans le combat contre l'insécurité alimentaire, voire contre le changement climatique, en renforçant la production locale vivrière et en réduisant les importations, en fournissant des emplois à des centaines de travailleurs et travailleuses et en contribuant à la restauration de sols dégradés grâce à des techniques dites durables et innovantes. Elle se présente aussi comme un vecteur de développement local en investissant dans des projets d'infrastructures et des réalisations sociales destinées aux communautés : routes, barrages, écoles, centres de santé, projets d'adduction d'eau ou d'électrification. Elle se veut également pionnière en matière d'agriculture biologique dans le pays, bien qu'elle n'applique le mode de production biologique qu'aux cultures destinées aux huiles essentielles[56].

55 En 2019, JTF-TG exploitait 6 377 hectares répartis comme suit : maïs (4085 ha), soja (68 ha), géranium (93,5 ha), plantes aromatiques (1,03 ha), légumineuses non alimentaires pour l'enrichissement du sol (2,039 ha), jatropha (33 ha) et eucalyptus/reforestation (18,31 ha). Voir Tozzi Green (2019).

56 https://www.tozzigreen.com/fr/

Pâturage de zébus dans la région d'Ihorombe

Jouant sur cette image, **JTF-Tozzi Green s'est vu octroyer un financement combiné de 7,5 millions d'euros de Finnfund et de BIO, banques de développement finlandaise et belge.** Le soutien de BIO à JTF-TG est justifié par la nécessité d'intensifier la production agricole nationale de maïs et de soja en particulier, afin de réduire les importations, « *d'augmenter la productivité et renforcer la sécurité alimentaire* » et d'améliorer « *la durabilité des processus d'extraction des huiles essentielles* » dans un pays « *qui manque actuellement de technologies agricoles modernes* »[57]. Cet appui se compose comme suit : un crédit de 3 750 000 euros (2019) pour des investissements productifs, et deux subventions pour une assistance technique, d'une valeur totale de 75 000 euros. L'une, d'un montant de 17 463,5 euros, visant à créer système de planification des ressources adapté aux besoins de l'entreprise ; l'autre, d'un montant de 59 581 euros, devant servir à la réalisation d'une étude pour permettre à JTF-TG « *d'améliorer et d'institutionnaliser leur dialogue avec la communauté, leur politique d'utilisation des terres et de mieux évaluer l'impact de ses opérations en matière de développement* »[58].

C'est que la venue de la filiale de Tozzi Green dans l'Ihorombe n'a pas été sans provoquer de vives tensions avec les communautés locale**s. Depuis son implantation dans cette région reculée, elle s'est trouvée au centre de nombreuses et graves accusations :** accaparement de terres, profanation de tombeaux, éviction forcée de population, absence de consultation ou consultations entachées de nombreuses irrégularités, intimidations exercées sur les communautés locales pour qu'elles cèdent leur terre, atteintes aux droits, mise en péril des systèmes alimentaires locaux, promesses non tenues, incarcération d'opposants au projet, corruption, etc. Un premier rapport publié en 2013 par un consortium d'ONG s'appuyant sur de nombreux témoignages de terrain est accablant pour la société (Recommon, Collectif Tany, SIF, 2013).

Les dirigeants de Tozzi Green reconnaissent aujourd'hui certaines « erreurs » commises dans la première phase d'implantation du projet. Ils affirment qu'il s'agit là du passé et que leurs pratiques ont changé depuis. Ils vont même jusqu'à revendiquer une « relation apaisée » avec les communautés et les autorités locales[59].

57 https://www.tozzigreen.com/contrib/uploads/COMMUNIQUE-DE-PRESSE_fr.pdf

58 https://www.bio-invest.be/en/investments/jtf-madagascar-ta

59 *Rencontre avec l'équipe de direction de Tozzi Green, Antananarivo*, 12 avril 2022.

2. Cession des terres : des processus de consultation défaillants

En quête de terres dans la région pour ses projets agro-industriels, JTF-TG (alors BBI - Biomasse Biocarburant Ihorombe) a, dès son implantation, cherché à mobiliser le réseau de relations tissé par certains de ses cadres dans la région, bons connaisseurs des coutumes locales. Faisant jouer ses contacts à Ihosy, elle obtiendra très vite un terrain à Satrokala, qui accueillera bientôt son QG. Dans le même temps, ses représentants parcourront la région et approcheront les communautés en vue d'obtenir des terrains en échange de contreparties (infrastructures sociales, promesses d'emplois, etc.). Et ils négocieront même, pour ce faire, directement avec les Ionaky, les chefs traditionnels Bara, détenteurs de droits coutumiers sur ces terres, lesquels auraient alors donné leur accord, à condition que cela ne nuise pas à leurs activités (voir *infra*, note de bas de page).

Mais, menées de manière informelle et en dehors des voies et procédures légales ou officielles, ces tractations sont rapidement remises en cause par l'État. Considérant ces terres comme relevant de son domaine, ce dernier entend alors reprendre la main dans ce processus de négociation. En 2010, l'État émet une nouvelle circulaire relative à l'accès des investisseurs à des superficies foncières de plus de 2500 hectares. Celle-ci interdit implicitement l'accès à la propriété sinon sous la forme d'un bail ordinaire recommandé de 30 ans maximum pour les nationaux comme pour les étrangers. Et oblige les investisseurs à obtenir de l'administration centrale une autorisation de prospection voire à reprendre à zéro leurs démarches administratives pour l'acquisition de terre en respectant les procédures légales (Gingembre 2015 ; 2017 ; Burnod, Andriamanalina, 2017).

Légalement, en effet, la terre ne peut être transférée sans le consentement local de la population. Et tout projet d'investissement portant sur plus de 1000 hectares requiert la réalisation d'une étude d'impact environnemental, laquelle comprend également la tenue de consultations. (Recommon, Collectif Tany, SIF, 2013 ; Gingembre, 2015 ; 2017)[60].

Ces nouvelles obligations imposées à la firme vont finalement contraindre JTF-TG à revoir ses plans et ses ambitions. Loin des 100 000 hectares visés au départ, elle obtiendra finalement deux baux emphytéotiques de 30 ans. L'un, signé en 2012, portant sur une surface de 6558 hectares. L'autre, signé en 2018, portant sur une superficie d'un peu plus de 4000 hectares. Soit au total près de 11 000 hectares. Cette intervention de l'État aura cependant des effets contradictoires, comme nous le verrons plus loin.

2.1 PREMIER BAIL SIGNÉ EN 2012

Le processus de négociation et de consultation organisé dans le cadre du premier bail est bien connu. Il a déjà fait l'objet d'une enquête approfondie menée sur le terrain et de plusieurs travaux (Gingembre 2015 ; 2017 ; Burnod, Andriamanalina, 2017). Ces recherches montrent que ces **consultations**, réalisées à l'initiative de l'investisseur ou imposées par les autorités, avaient le plus souvent un **caractère biaisé, sélectif et peu inclusif**. En effet, l'information sur le projet n'était **communiquée que partiellement aux communautés,** les terres visées étaient souvent présentées comme appartenant à l'État, ne laissant que **peu de marge de manœuvre aux populations concernées**. Les réunions portant sur la délimitation des terrains et leur cession n'ont généralement associé qu'un nombre restreint de personnes. Et les propriétaires des terrains concernés - et leurs usagers et usagères surtout -, n'ont pas toujours été convié·es aux réunions ou n'ont été que rarement représenté·es. Reflet des asymétries existant dans la société, la participation des plus pauvres ou de celles et ceux qui étaient situé·es au bas de la hiérarchie sociale était limitée, leur voix étant souvent étouffée par la présence de l'investisseur, des décideurs politiques et/ou des autorités traditionnelles. **Dans le cadre de ces consultations, l'accent était principalement mis sur les promesses en termes d'emplois, d'infrastructure et de développement, comme moyen d'obtenir l'adhésion des autorités locales et d'une partie de la population**. Et les sollicitations des communautés portaient bien plus sur la localisation des terres et la nature des contreparties que sur l'accueil ou le refus de l'investissement, présenté comme inévitable (*Ibid.*).

Au terme de cette première phase de « consultation », seule la commune d'Ambatolahy refusa alors en bloc les avances de Tozzi Green. Il faut dire que cette commune, peuplée de riches éleveurs, avait déjà connu une expérience similaire avec l'implantation, très largement contestée quelques années plus

60 Il semblerait que toutes ces procédures n'aient pas été respectées par la firme. Ainsi, l'évaluation d'impact environnemental n'a pas été validée par l'Office national de l'environnement. Les activités ont donc été lancées sans le permis environnemental requis.

tôt, d'une société agricole indienne, Landmark. Mieux armés pour résister à la menace que ce nouvel investissement faisait peser sur leurs terres, ce sont les dirigeants de cette commune (son maire et les lonaky) qui mèneront la contestation. Avec l'appui d'alliés dans les autres communes, ils mobiliseront leur relais et leurs soutiens, nationaux et internationaux et interpelleront l'opinion nationale et internationale sur le cas Tozzi Green. En 2012, cette première mobilisation entraînera une seconde intervention de l'État qui ordonnera la suspension de tout nouveau transfert de terres à la société (Gingembre 2015 ; 2017) et l'obligera à revoir son *business plan*. Après de nouvelles tractations, la porte sera finalement ouverte à une seconde phase de négociation pour l'obtention de terres.

2.2 SECOND BAIL SIGNÉ EN 2018

Dans le cadre des négociations qui ont précédé la signature du second bail en 2018, le processus de consultation aurait été encore moins inclusif, sinon inexistant. C'est ce qu'affirment des représentant·es de la société civile et les lonaky rencontrés à Ihosy. La grande majorité des paysan·nes se seraient opposé·es à la cession de ces terres. Les terrains auraient été bornés et labourés à l'insu ou sans le consentement des habitant·es, y compris des terres se trouvant à proximité des tombeaux familiaux[61].

Des affirmations que démentent les représentants de JTF-TG. Ainsi, celui qu'on appelle « le docteur », un médecin malgache responsable du centre de santé à Satrokala et des rapports avec les communautés locales pour l'entreprise, affirme que la procédure en matière de consultation a, au contraire, été respectée à la lettre. Il ajoute que les attentes et les besoins des membres de la communauté ont davantage été pris en compte. Et que les terres litigieuses, relevant du domaine de l'État, leur ont été cédées en bonne et due forme[62]. Le fait que les terres soient titrées au nom de l'État, et n'appartiennent donc pas formellement aux habitant·es malgré leur propriété d'usage ou aux communes qui revendiquent également le droit de les céder, est une justification utilisée à répétition par la société. Les négociations ont certes été longues et laborieuses, explique-t-il, mais finalement JTF-TG aurait obtenu la signature des autorités compétentes, maires et chefs de fokontany, et de nombreux paysans et paysannes. En ce compris, cette fois-ci, celle du maire d'Ambatolahy. Durant ce second tour de négociation, celui qui avait incarné, dans un premier temps, la résistance au projet semble en effet avoir tourné casaque et signé, lui aussi, à l'instar des maires des communes de Satrokala et d'Andiolava, un protocole d'accord avec JTF-TG en 2019.

Le docteur affirme en outre que des villageois auraient spontanément cédé leurs terres à Tozzi Green pour éviter d'avoir à payer pour la perte ou le vol de zébus sur leur terrain, comme l'impose le Dina, le règlement coutumier local. Il soutient également que d'autres ont fait l'objet d'intimidation de la part des lonaky pour les empêcher de céder leur parcelle. Un autre cadre, responsable des installations de JTF-TG à Andiolava, avance que l'opposition au projet serait menée essentiellement par de riches éleveurs dont le trafic de zébus volés depuis Tuléar dans le sud du pays, serait gêné par les plantations de Tozzi Green.

Sons de cloche différents, bien entendu, de la part des opposant·es au projet qui accusent, au contraire, les autorités et les représentant·es de l'entreprise d'intimider et de menacer les paysan·nes réfractaires ; de lancer contre les opposant·es des procédures judiciaires (pour le vol de maïs notamment) ; de réprimer, avec l'aide des autorités, toute opposition ; et d'utiliser la tromperie et d'autres moyens de pression (promesses de contreparties, individuelles ou collectives, paiement en nature ou en argent), pour soudoyer qui il faudra pour obtenir la terre. D'après eux, la plupart des maires qui ont accepté de faire affaire avec Tozzi Green n'auraient d'ailleurs pas été réélus, preuve s'il en est que la plupart des habitant·es s'opposerait au projet. Et que beaucoup de paysan·nes regretteraient aujourd'hui d'avoir cédé leur terre à JTF-TG (voir encadré : témoignages).

On est donc très loin d'« *un projet d'adhésion volontaire des communautés locales* » pour reprendre les mots du directeur de BIO lors de son audition au Parlement fédéral en juin 2022[63]. En effet, comme nous venons de l'écrire, les conditions dans lesquelles se sont déroulées les consultations ne permettent manifestement pas d'affirmer que la cession des terres s'est faite *« sur une base volontaire ».* En application de l'engagement prononcé par le directeur de BIO lors de cette même audition, BIO devrait dès lors « *obliger JTF à corriger la situation* ».

61 *Rencontre avec les représentant·es de la société civile et des Églises*, Ihosy, 19 avril 2022 ; *Rencontre avec des représentant·es des communes de Satrokala, d'Andiolava et d'Ambatolahy*, Ihosy, 20 avril 2022 ; *Rencontre avec Martial, chef lonaky, et sa famille*, Nanarena, 21 avril.

62 Se retranchant derrière son bon droit, Tozzi Green a tenté, comme le reconnaissent ses représentants, de labourer ces terres à trois reprises. Mais TG s'est heurté à chaque à fois à une très forte résistance de la part de la population locale. Ces terres litigieuses se situent principalement dans la commune d'Ambatolahy (voir infra).

63 Extrait de son intervention lors de l'audition en commission relations extérieures à la Chambre le 05 juillet 2022, disponible sur : https://www.lachambre.be/media/index.html?language=fr&sid=55U3082

Témoignages de représentant·es de la société civile, d'Ionaky et de représentant·es des communes de Satrokala, Andiolava et Ambatolahy (Ihorombe)

« Ils nous ont promis des salles de classe, des dispensaires, des barrages. Mais rien n'a été réalisé. Seule une petite partie des gens ont donné leur terre. Une fête avait été organisée par l'entreprise au cours de laquelle les maires ont réuni la population. Ils ont tué des zébus et organisé un repas pour les habitants. Ils ont fait passer des listes de présence et puis ils ont utilisé ces signatures pour dire que les gens avaient accepté de donner la terre. C'est pourquoi nous ne voulons plus signer ces fiches de présence. Ils nous ont beaucoup trompés [...] » (un représentant de la commune d'Andiolava, 19 avril 2022).

« *Gomez a signé des contrats individuels avec les gens pour obtenir la terre. Ils* [les vazaha] *disent que c'est de la coopération. Mais ces terres sont à eux encore pour vingt ans* [...]. *L'entreprise avait promis* [aussi] *de recruter les jeunes de la région. Mais ce n'est pas le cas. Il n'y a aucun jeune de Satrokala qui travaille ici.* [...] *Ils viennent d'Antananarivo... Ils n'acceptent plus les jeunes de Satrokala.* [...]. *Tozzi a licencié les locaux* [...]. *Toutes les promesses ne sont pas réalisées* [...] *Récemment, une réunion a été organisée par le docteur avec le fokontany pour acquérir des terres. Il a promis 20 millions d'ariary au total, 14 millions pour la commune et 6 millions pour les paysans. Le maire a* [d'abord] *refusé de prendre l'argent* [...]. *24 personnes ont accepté de céder. Mais la somme divisée en 24, ça donne quoi ? Rien ! On pense que le maire a reçu* [finalement] *l'argent mais nous n'avons pas de preuve* » (un représentant de la commune de Satrokala, 19 avril 2022).

« Dans ce fokontany, nous ne pouvons plus récupérer les épis de maïs, nous sommes sanctionnés. On ne peut vendre notre propre production qu'à Tozzi [150 ariary le kilo], *sinon ils nous accusent de les avoir volés* » (un représentant de la commune de Satrokala, 19 avril 2022)

« [...] *ils* [JTF-TG] *sont entrés de force sur les terres. Ils ont fait un traçage avec les tracteurs. En 2020, ils ont organisé une réunion avec les chefs de fokontany auxquels ils ont dit « vous n'aurez pas de développement si vous ne cédez pas vos terres ». Quatre Fokontany de la commune ont finalement cédé des terres. L'entreprise a labouré sans que la population soit d'accord* » (Ionaky, Ambatolahy, 19 avril 2022)

« [Tozzi Green] *n'a aucun intérêt pour les jeunes, les femmes et les personnes âgées. Car ils nous interdisent de ramasser les restes de la production, alors que notre fokontany a donné des terres. Il n'y a pas d'emploi, même journalier. Il n'y a plus d'eau. L'élevage de volaille est difficile car il n'y a plus assez de termites. Les hommes doivent* [désormais] *labourer avec les femmes, car il n'y plus de zébus. Gomez n'a pas voulu que je travaille chez Tozzi Green car je n'ai pas de diplôme* (Lucienne, présidente d'une association de femmes, Andiolava, 20 avril 2022).

« Beaucoup de personnes ont été licenciées alors que ça faisait partie du protocole d'accord. [...] Le versement des salaires a parfois trois mois de retard. Dans la commune les seules personnes qui ont été engagées de manière permanente sont des chauffeurs et des personnes chargées de la sécurité. Les autres viennent d'Antsirabe ». Rencontre avec l'adjoint au maire de Satrokala et des membres du conseil communal, 21 avril 2022.

« *Les représentants de Tozzi Green font du porte-à-porte pour intimider les gens. Et surtout, depuis 2019, il y a des intimidations orchestrées par les représentants de l'État, ici, à Ihosy. Lorsque Tozzi Green porte plainte contre les paysans, ils sont tous incarcérés [...]. Heureusement le tribunal a relaxé les gens* » (représentant de la société civile, Ihosy, 19 avril 2022).

« *Actuellement, dans la commune de Satrokala, il n'y a pas d'extensions officielles* [de Tozzi Green]. *Mais à cause de la pauvreté, les gens n'ont pas de nourriture donc ils vont en cachette chez les représentants de Tozzi Green pour leur demander comment ils peuvent donner leur terre. Je ne pense pas que la population accepte. Tout simplement ce sont les circonstances qui les poussent à accepter* » (représentant de la société civile, Ihosy, 19 avril 2022).

« *On ne refuse pas le développement, mais il faut parler ensemble, décider ensemble. Avec Tozzi, il n'y a pas de consultation. Ils ont trompé les autorités locales. Les contrats ne sont pas respectés. Avec Tozzi, il n'y a pas de développement. Les zébus sont notre moyen de subsistance et notre culture. Est-ce que vous voulez tuer cette région ? Est-ce que vous voulez détruire l'ethnie Bara ? Nos trois communes possèdent beaucoup de zébus. Mais ça n'intéresse pas l'État. Il s'intéresse plutôt à la vanille, au café... On attend les résultats de votre travail. On représente la population. Nous sommes les défenseurs de la culture de la région. Nous sommes contre l'existence de Tozzi Green ici* » (Président de l'Association des Ionaky de l'Ihorombe, Ihosy, 20 avril 2022).

Ces affirmations n'ont pu toutes être vérifiées sur le terrain, ce qui rend leur traitement délicat. Seules les doléances écrites des opposant·es aux projets, sous forme de pétitions et d'interpellations, nous ont été communiquées[64]. **Les protocoles d'accords dans leur totalité et les PV des réunions tenues par Tozzi Green dans les trois communes concernées, en revanche, ne nous ont pas été transmis, en dépit de la promesse de la société de nous les envoyer, et de rappels successifs.** Par ailleurs, la durée limitée de la mission ne nous a pas permis de rencontrer des personnes ayant cédé leur terre pour saisir leur motivation et les impacts de cette cession. Un employé de l'administration d'Ihosy nous a néanmoins expliqué que ceux qui donnent leurs terres à TG sont des paysan·nes qui ne possèdent pas de zébus, des gens pauvres qui cèdent leur terre parce qu'ils n'ont plus rien.

Ce qui ressort principalement de cette visite de terrain, c'est que l'implantation de Tozzi Green dans la région a exacerbé des rivalités et des tensions déjà existantes au niveau local, entre différents groupes (paysan·nes, migrant·es, petits et gros éleveurs, autorités communales, région, autorités traditionnelles et coutumières, etc.). Si les accusations les plus graves portées essentiellement par les représentant·es de la société civile à l'encontre de JTF-TG (éviction forcée, destruction de tombeaux voire de villages, incarcération de paysans pour le vol d'épis, etc.) n'ont pas pu être confirmées sur le terrain, tout indique cependant que la catégorie sociale qui a été le plus pénalisée par ce projet d'investissement à grande échelle est bien celle des éleveurs, les lonaky en particulier, qui représentent les autorités traditionnelles. Moteurs de la résistance, ils semblent avoir été sciemment marginalisés dans le processus de négociation du second bail. D'autres aspects du projet de JTF-TG posent par ailleurs réellement problème, comme nous le verrons par la suite.

Rivalités et concurrence pour l'occupation et l'usage des terres en Ihorombe

Dans un article consacré à un projet d'investissement similaire à celui de JTF-TG, Perrine Burnod et Katy Medernach se penchent sur les rivalités et les concurrences d'usages préexistantes à la venue de l'investisseur entre paysans Betsileo[65] et éleveurs Sakalava[66], sur la distribution hétérogène des impacts du projet et la diversité des réactions (2015). En Ihorombe aussi, de telles rivalités existaient avant l'arrivée de JTF-TG. Dans son mémoire de master consacré aux conflits entre éleveurs dans la commune d'Andiolava, Francis Hary Soleman Koné écrit : « *La baisse des effectifs bovins en possession des lonaky contribue à affaiblir les anciens pouvoirs lignagers et a fait émerger de nouveaux riches ou « mpanarivo ». Le rôle de ces derniers sur l'économie régionale est important. Ils occupent de grands espaces.* [...]. *La question de l'occupation des espaces de pâturages est d'une brûlante actualité dans la commune d'Andiolava [...]. Il apparaît évident que dans cet espace agropastoral, l'occupation des espaces de pâturage est un objet de dispute entre autorités traditionnelles actuelles qui en détiennent la gestion et les responsables communaux. Les limites des fokontany et des communes ne sont pas précises et il y a plusieurs espaces intercommunautaires à cheval entre plusieurs fokontany et groupements. La délimitation administrative est parfois différente des délimitations traditionnelles. Cette situation favorise l'émergence de conflits liés à l'occupation des espaces ainsi que des stratégies de positionnement et de permanente négociation entre les différents acteurs des arènes locales. Ainsi, la course vers l'appropriation des ressources foncières provoque le développement des conflits* » (2015).

64 Ces documents émanent principalement de la Fitiba, réseau rassemblant des éleveurs de la région et qui constitue le groupe social qui avait le plus à perdre du fait de la présence de JTF-TG sur leurs terres d'élevage.

65 Ethnie de la partie sud des terres centrales de Madagascar.

66 Groupe ethnique occupant la partie occidentale des côtes malgaches.

3. Des promesses non tenues génératrices de frustrations

Au-delà des doléances liées à la défense de la terre et des traditions, les « promesses non tenues » par Tozzi Green comptent aussi parmi les principaux griefs de nos interlocuteurs.

3.1 EMPLOIS ET SALAIRE

Pour obtenir la terre, l'entreprise avait fait miroiter aux autorités communales et aux villageois·es la création de nombreux postes de travail dans la région. Et même une intégration des paysan·nes au processus de production à travers l'agriculture contractuelle. Mais à mesure que la société s'est détournée du jatropha et recentrée sur d'autres cultures, l'idée d'agriculture contractuelle a été abandonnée. Et les possibilités d'emplois, dans le même temps, se sont considérablement réduites.

De fait, la production de maïs à grande échelle, largement mécanisée, nécessite beaucoup moins de main-d'œuvre. En outre, les chiffres donnés par Tozzi Green, qui affirme avoir créé près de 1500 emplois directs et indirects dans la région[67], doivent être fortement relativisés. D'abord parce que **la majorité des personnes employées par la firme sont des journaliers, payés à la tâche ou à la journée**. Seules quelques dizaines de personnes disposent de contrats permanents[68]. Il s'agit principalement de cadres européens ou de Malgaches issus des grandes villes du pays, et du personnel en charge du gardiennage, de l'entretien et du transport (chauffeurs). Ensuite, parce que la quantité de **personnel local engagé comme journalier par la société est très limitée, bien que le protocole d'accord signé entre les 3 communes, l'entreprise et la région spécifie que la priorité des embauches sera donnée aux « ressources humaines locales »**. Cela s'expliquerait, d'une part, par le recours de JTF-TG aux travailleurs migrants, justifié par l'impossibilité de mobiliser en permanence les paysan·nes Bara de la région, occupé·es à leurs propres récoltes[69]. Et, d'autre part, pour ce qui est des postes de cadres, par la difficulté de trouver sur place les compétences requises[70].

Travailleurs journaliers engagés pour le chargement de camions sur le site de Tozzi Green à Andiolava.

67 https://www.tozzigreen.com/fr/research-and-development-4/

68 Selon son « Sustainability Report 2019 » (2020), JTF emploie 168 permanents, 141 hommes et 27 femmes.

69 Selon Perrine Burnod, « Tozzi a besoin de main-d'œuvre tous les jours. Or, les locaux (ethnie Bara) sont disponibles uniquement en contre-saison, une fois qu'ils n'ont plus de travail chez eux dans leur rizière, etc. C'est pourquoi TG emploie et forme des migrants, lesquels sont disponibles tout le temps. Les emplois bénéficient avant tout aux migrants » (Entretien, 25 avril 2022).

70 Rencontre avec l'équipe de direction de Tozzi Green, Antananarivo, 12 avril 2022.

Distillerie de Tozzi Green pour la production d'huiles essentielles à Andiolava, financée notamment par BIO.

Notons également ici que **la distribution de l'emploi au sein des communes concernées est particulièrement inégale**. Une situation qui, à l'instar des possibilités limitées de trouver un emploi chez JTF-TG, engendre une profonde frustration au sein de communautés qui ont cédé des terres à la société. En réalité, seule la commune d'Andiolava paraît avoir tiré son épingle du jeu. Son maire affirme en effet qu'une grande majorité du personnel employé sur le site d'Andiolava (plantations, transport et conditionnement du grain, distillerie pour les huiles essentielles, etc.) serait issu de la commune[71].

En dépit de nos sollicitations par courriel, nous n'avons pas reçu d'information sur le montant des salaires versés aux salarié·es de l'entreprise. Ni sur d'éventuelles différences de traitement entre Européens et Malgaches, hommes et femmes. En revanche, nous connaissons le montant de la **paie versée aux journaliers et journalières : environ 7 000 ariary (1,64 euro) euros la journée**, un montant similaire à celui versé par Lecofarm à ses **journaliers et journalières** (voir *supra*), mais **inférieur au seuil de pauvreté fixé à 8500 ariary (1,99 euro)** par la Banque mondiale (2022). Les travailleurs chargés de conditionner et charger le maïs dans les camions sont quant à eux payés à la tonne (1750 ar/tonne). Leur salaire est d'environ 11 000 ariary (2,58 euros) pour une journée de 8h30 de travail[72]. Selon certains témoignages, ces paies sont cependant régulièrement versées en retard, de plusieurs mois parfois (voir note *infra*). Une jeune femme ayant travaillé pour JTF-TG, rencontrée avec les représentants des lonaky et de la société civile, a pris contact avec la clinique juridique locale pour déposer une plainte car elle affirme que sa paie ne lui a jamais été versée[73].

3.2 INFRASTRUCTURES, RÉALISATIONS SOCIALES ET COMPENSATIONS

Sur son site internet, Tozzi Green vante ses diverses réalisations dans la région[74]. **Ajoutées aux promesses de création d'emplois, ces propositions en matière de construction d'infrastructures ont toujours servi de monnaies d'échange – et de pression – dans les négociations pour l'acquisition de terre.** Ainsi, le protocole d'accord signé avec la région, en 2012, prévoyait, entre autres, la construction de guichets fonciers communaux (Andiolava, Satrokala) et autres bâtiments administratifs, de quatre écoles et quatre microbarrages, la rénovation et l'extension d'un centre de santé de base (Satrokala), l'appui à différentes disciplines sportives et aux filières agricoles dans l'enseignement technique[75].

Avec le second bail, un nouveau protocole d'accord a été négocié pour une durée de 4 ans à compter de

71 Rencontre avec le maire d'Andiolava, Andiolava 22 avril 2022.

72 Rencontre avec l'équipe de JTF-TG, Satrokala, Andiolava, 22 avril 2022.

73 Rencontre avec les représentants de la société civile et des Églises, Ihosy, 19 avril 2022 ; rencontre avec des représentants de Satrokala, d'Andiolava et d'Ambatolahy, Ihosy, 20 avril 2022.

74 *« Construction d'un hôpital moderne avec visites médicales gratuites pour les adultes (75 000 visites/année) ainsi que des soins et des médicaments gratuits pour les enfants de 0 à 5 ans (11 000 enfants soignés); construction d'une école, d'un collège, d'un terrain de sport, d'édifices publics alimentés par des panneaux photovoltaïques; construction d'une crèche pour les enfants de tous les collaborateurs de Tozzi Green; construction de points de distribution d'eau potable qui fournissent 12 000 l d'eau potable par jour; électrification du village de Satrokala, avec des sources renouvelables ; activités de formation et de développement des connaissances agricoles et techniques; un partenariat avec l'association Terres en Mêlées pour développer l'instruction par le biais de la pratique du rugby; éducation environnementale pour tous les enfants et les jeunes dans les villages où l'entreprise a un siège »*, voir : https://www.tozzigreen.com/fr/research-and-development-4/

75 La copie d'un extrait de ce document est disponible dans Solemane Kone (2015).

2018 pour la région et les communes de Satrokala et Andiolava, et de 3 ans à partir de 2019 pour la commune d'Ambatolahy. En dépit de nos sollicitations répétées, l'entreprise a refusé de nous fournir ce document ; toutefois, nous l'avons obtenu via d'autres canaux. Notre visite à Satrokala nous a permis de constater l'existence des telles infrastructures : dispensaire, terrain et infrastructure sportive, écoles, crèche (réservées aux enfants des travailleurs et travailleuses de la société), système d'adduction d'eau, bâtiments communaux, électrification de la commune par panneaux solaires, etc. Le maire d'Andiolava confirme également les investissements réalisés par Tozzi Green dans sa commune et leur renégociation d'année en année.

Pour autant, d'autres estiment que les promesses de JTF-TG en matière d'infrastructure n'ont pas été tenues, qu'elles tardent à être réalisées ou que ces infrastructures sont insuffisantes ou ne sont pas opérationnelles[76]. D'autres fustigent leur distribution inégale au sein des communes, les chefs-lieux concentrant l'essentiel des réalisations, au détriment de nombreux fokontany qui s'estiment aujourd'hui lésés après avoir cédé leur terre contre la promesse de contrepartie (emplois et infrastructures). D'après l'adjoint au maire de Satrokala, seul le fokontany de Satrokala a bénéficié des investissements de JTF-TG. Les autres fokontany de la commune qui ont cédé leur terre (sept sur les quinze que compte la commune) n'ont rien reçu. Dans ces villages, explique-t-il, il n'y a aucune infrastructure. D'autres encore mettent en avant le fait que la population est tenue à distance des négociations entre la société et les mairies qui président à la signature des protocoles d'accord, que ses attentes réelles ne sont pas rencontrées ou que les réalisations sont utilisées surtout à des fins électoralistes, décidées par les seuls maires, et sont en décalage avec les besoins des gens.

Ces contreparties sont effectivement très inégales d'une commune à l'autre, et d'un fokontany à l'autre. Elles **dépendent d'une part des superficies cédées à l'entreprise**, comme le confirment eux-mêmes les représentants de JTF-TG - ce qui témoigne par ailleurs bien de leur usage comme moyen de pression -, **mais aussi du pouvoir de négociation des autorités communales et des responsables de fokontany**. Ainsi la commune d'Andiolava reçoit-elle une ristourne sur les taxes à la production (de JTF-TG) levées par la région, contrairement à la commune de Satrokala. Quant à la commune d'Ambatolahy, elle n'aurait jusqu'à présent reçu comme contrepartie qu'un appui sous forme de « dons » et de prêts de matériel (ciments, brouettes, etc.) accordés par JTF-TG sur demande, alors que le protocole prévoit la construction d'infrastructures (pont, école, bâtiment communal, etc.) et l'installation d'éclairage public.

Centre de santé de Satrokala réalisé par Tozzi Green.

76 Rencontre avec les représentants de la société civile et des Églises, Ihosy, 19 avril 2022 et le personnel de la mairie de Satrokala le 21 avril 2022.

Enfin, ces compensations et contreparties ne prennent pas seulement la forme de promesses d'emplois ou d'infrastructures. « *Notre plus grande fierté, par rapport au social* », explique ainsi l'un des cadres de JTF-TG, *est le fait que, depuis 2017, l'entreprise permet aux paysans qui ont cédé leur terre de récolter les épis de maïs passés entre les mailles de la moissonneuse et de les lui revendre. C'est conséquent, car il y a une perte de 200 kg par hectare en moyenne. Ce qui équivaut à 1 380 000 000 d'ariary* »[77]. Y a-t-il réellement de quoi être fier ? Doit-on se satisfaire que « la plus grande réalisation sociale » d'un projet de développement soit de permettre aux locaux de ramasser les restes des récoltes délaissées par les machines afin d'en tirer quelques billets ?

Éclairage public installé par Tozzi Green dans la commune de Satrokala.

Adjoint au chef Fokontany d'Andoharano (commune d'Andiolava) au milieu des champs collectifs labourés par les machines de Tozzi Green. Les résultats sont décevants.

3.3 TRANSFERT DE SAVOIR, SAVOIR-FAIRE ET TECHNOLOGIE : L'ANGLE MORT DU DÉVELOPPEMENT PAR TOZZI GREEN

Compte tenu de l'écart extrême qui sépare les modèles d'agriculture paysanne, d'une part, et commerciale, telle que pratiquée par JTF-TG, d'autre part, le transfert de savoir, savoir-faire et de technologie est quasi inexistant. L'agriculture contractuelle, en dépit des critiques qui peuvent lui être faites, aurait pu quelque peu combler cet écart. Elle ne fait plus partie depuis longtemps des plans de JTF-TG. Des boutures de plantes sont données aux paysan·nes, qui les cultivent pour les vendre ensuite à la société afin d'y être distillées ou de servir de biomasse. Des semences sont désormais produites sur place et revendues aux paysan·nes, ce qui, notons-le, a été l'une de leurs revendications. Mais la plupart du temps, il s'agit surtout d'accords locaux, négociés au cas par cas, avec les communes et les villageois. Si ces initiatives ont semble-t-il été bien accueillies, nous ignorons si elles ont contribué d'une quelconque façon à améliorer les conditions de vie des paysan·nes.

77 Rencontre avec l'équipe de direction de Tozzi Green, Antananarivo, 12 avril 2022.

Culture de géranium pour la production d'huile essentielle.

4. Impacts sur la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires locaux et le développement durable

La contribution de JTF-TG à la sécurité alimentaire est sans cesse mise en avant par ses représentants. Le fait de fournir du maïs au PAM (Programme alimentaire mondial) pour un appel d'offre ponctuel a ainsi été largement souligné. L'entreprise se réclame d'un système innovant de rotation des cultures qui renouvellerait la fertilité des sols. Sa production de maïs permettrait de limiter les importations et contribuerait à assurer à la Grande Île son autosuffisance. Les emplois créés réduiraient l'insécurité alimentaire au niveau local, tout comme la « possibilité » offerte par l'entreprise de ramasser les épis de maïs sur ses champs (voir *supra*). Ses recherches menées dans le laboratoire de Satrokala y contribueraient tout autant par la production de semences adaptées au contexte local et au changement climatique.

De plus, comme le dit lui-même Luuk Zonneveld, « *une bonne partie des terres exploitées par JTF, c'est du maïs pour nourrir les poules*[78] ». En effet, la production de maïs est destinée à l'alimentation animale. JTF-TG fournit essentiellement deux sociétés malgaches (Agrival et LFL) spécialisées dans la production de nourriture animale, pour les volailles essentiellement. Quant à ses autres productions (huiles essentielles), quoique plus intensives en main-d'œuvre, elles sont destinées à un marché de niche et d'exportation, s'écartant ainsi ostensiblement d'objectifs liés à la lutte contre l'insécurité alimentaire locale.

En dépit de l'usage massif d'intrants et de machines, les rendements sont médiocres au regard des superficies exploitées : entre 2 et 3 tonnes à l'hectare. Et ils tendent à diminuer, comme le reconnaissent eux-mêmes les représentants de Tozzi Green, en raison des effets du changement climatique : diminution de la pluviométrie, sécheresses récurrentes, etc.[79]

L'implantation de Tozzi Green dans l'Ihorombe n'a pas non plus été sans conséquence sur les systèmes alimentaires locaux. Certes, l'impact du projet sur l'effondrement des populations de zébus dans la région est à relativiser. Les sécheresses récurrentes dans la région et les vols de zébus étant les principales causes de ce déclin (Soleman Kone, 2015). En revanche, **les activités de l'entreprise auraient eu pour effet de limiter l'accès de plusieurs villages aux ressources productives**. À **la terre** bien entendu, quoique JTF-TG affirme avoir uniquement visé des terrains non exploités à des fins agricoles et avoir prévu des couloirs de passage pour les zébus dans ses plantations. Mais aussi à **l'eau** et à d'autres ressources. D'après les témoignages récoltés sur le terrain, Tozzi Green détournerait ainsi une bonne partie de l'eau disponible pour ses propres plantations (principalement les huiles essentielles) et aurait contribué au tarissement de certaines sources. Ses activités auraient également favorisé l'ensablement des rizières – et provoqué par conséquent une baisse de productivité et une accentuation des phénomènes d'érosion. L'extension de ses cultures à proximité de villages aurait aussi eu pour conséquence la destruction des termitières utilisées par la population pour nourrir les volailles. Et aurait enfin entraîné une réduction drastique de la quantité disponible d'**excréments de zébu** qui, à défaut d'arbres dans la région, constituent pour les ménages une **importante source d'énergie,** et une destruction des **roseaux utilisés pour la vannerie**[80].

Enfin, bien que la société s'affiche comme durable, insistant sur son système d'irrigation par goutte-à-goutte, son système de rotation des cultures et son usage d'engrais vert pour la restauration des sols, le type d'agriculture qu'elle promeut dans la région est des plus conventionnel, mécanisé et basé sur le recours aux engrais et produits phytosanitaires importés[81]. Son impact environnemental demanderait une enquête plus approfondie.

78 https://www.lachambre.be/media/index.html?language=fr&sid=55U3082

79 La production de maïs est ainsi passée de 18 047 tonnes en 2018 à 15 556 tonnes en 2019. La production en 2022 devrait quant à elle stagner autour 15 000 tonnes.

80 Rencontre avec Martial et sa famille, chef lonaky, Nanarena, Commune rurale d'Ambatolahy, 21 avril 2022.

81 Tozzi Green n'est pas une exception dans les investissements agricoles de BIO à promouvoir un agribusiness « industriel », voir le *policy brief* « Les investissements de BIO dans l'agroalimentaire », Coalition contre la faim, 2021, cncd_ccf-pb_bio_agro_fr.pdf

5. Un modèle de développement à questionner

Si la force de la rumeur peut parfois conduire à exagérer certains faits, les témoignages récoltés sur le terrain et les sources écrites font toutefois état de nombreux problèmes : consultation des populations orientée, défaillante, sélective et non inclusive, sources de tensions et de divisions au sein et entre les communautés, mais aussi entre les autorités administratives et politiques ; distribution inégale des emplois et des retombées « socio-économiques » génératrice de frustrations ; fragilisation des systèmes alimentaires locaux ; accélération du processus d'*enclosure*[82] qui remet en cause les droits coutumiers et les usages traditionnels de la terre ; marginalisation de certains groupes sociaux (les éleveurs notamment) ; décalage entre les objectifs de production annoncés et les résultats obtenus ; exacerbation des rivalités locales ; formes diverses de pressions et/ou intimidations exercées, etc.

Certes, JTF-TG dit vouloir continuer à améliorer ses relations avec les communautés et a pris diverses initiatives en ce sens. Ainsi, ses dirigeants auraient restitué 3900 hectares de terres sur les 6500 compris dans le premier bail et prévoiraient de restituer les 450 hectares de terres litigieuses obtenues à Ambatolahy dans le cadre du second bail. Tozzi Green vient également de se doter d'un « code de bonne conduite volontaire », censé orienter sa politique d'acquisition et d'utilisation de la terre, à la suite sans nul doute de l'intervention de BIO[83]. Aux dires de ses responsables, JTF-TG ne chercherait d'ailleurs plus à acquérir de nouvelles terres. Tout en regrettant certains malentendus et incompréhensions, elle continue cependant à soutenir que ses activités ont apporté une réelle plus-value socio-économique pour les communautés locales.

Il n'est pas impossible en effet que l'implantation de JTF-TG dans la région ait généré certaines retombées socio-économiques positives, à Andiolava en particulier, même si celles-ci sont difficilement quantifiables. Et, même si leur distribution est très inégale, comblant l'absence de soutien de l'État, certaines infrastructures financées par JTF-TG paraissent également répondre à de réels besoins locaux, à l'instar du dispensaire de Satrokala[84].

Au-delà de ces quelques retombées sur le plan socio-économique, **il faut s'interroger sur la pertinence de ce projet d'investissement à grande échelle au regard du développement durable, de la lutte contre l'insécurité alimentaire et des enjeux socio-environnementaux propres à la région** ; et questionner sa légitimité au regard des attentes des populations locales. **Le choix qui a été fait par la coopération belge d'appuyer ce projet est-il justifié et souhaitable au regard des objectifs de la coopération[85]** ?

Peu intensif en main-d'œuvre, le modèle d'agriculture à grande échelle, mécanisée et standardisée, promue par Tozzi Green, n'a en effet créé qu'un faible nombre d'emplois au regard des superficies exploitées. Ses retombées en termes de transfert de technologies et de compétences sont quasi nulles. Et son impact environnemental n'est pas neutre, quoiqu'en disent ses responsables qui ne cessent de vanter le caractère « durable » de ses activités. Plus symptomatique encore, cet investissement à grande échelle met à mal les systèmes agroalimentaires locaux fondés sur l'imbrication étroite entre l'agriculture et l'élevage, mine les systèmes coutumiers qui gouvernent traditionnellement l'accès au foncier et l'usage de la terre, et accroît la pression sur les moyens de subsistance de plusieurs communautés. En tout état de cause, **il s'inscrit en porte à faux par rapport à la volonté réaffirmée par la ministre belge de la Coopération, de soutenir l'agriculture à petite échelle, la transition vers des systèmes alimentaires durables et l'approche agroécologique** (CNCD-11.11.11 et Coalition contre la faim, mai 2022).

---

82 Le terme anglais *enclosure* renvoie au processus d'appropriation (par délimitation physique avec une clôture ou un bornage) des propriétaires (acteurs privés, Etats, collectivités, etc.) d'espaces dévolus autrefois à des usages collectifs (on parlait autrefois des communs).

83 Voir JTF Madagacar, *Land Use Policy*, 30 août 2019, https://www.tozzigreen.com/contrib/uploads/TGM-LAND-USE-POLICY-SCANNED.pdf.

84 Idem. Selon la ministre belge de la Coopération, interrogée sur le cas JTF-TG, une étude réalisée à la demande de BIO par une société de consultance privée confirmerait « *l'augmentation des revenus des communautés locales et l'absence de plaintes concernant la perte d'accès aux terres agricoles* », concluant toutefois « *qu'il est nécessaire d'établir une ligne de conduite et de suivre l'évolution des moyens de subsistance des communautés locales* ». Voir réponse de la Ministre de la Coopération, Meryame Kitir, à la question parlementaire de Séverine de Laveleye (députée Ecolo-Groen). https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic819x.pdf. Propriété exclusive de JTF, cette étude ne pouvait pas nous être communiquée. Nous avons également sollicité les responsables de JTF-TG pour nous la transmettre mais ces sollicitations sont restées sans réponse.

85 Les prêts accordés par BIO et Finnfund ont principalement été investis dans la machinerie : 7 tracteurs, deux machines agricoles, deux hangars, matériel pour la distillation des huiles essentielles, deux hangars et système de goutte-à-goutte pour la culture du géranium.

Les champs de maïs de Tozzi Green, à perte de vue sur les terres d'Ihorombe.

D'autres questions cruciales se posent aussi : est-il judicieux de compter sur ce type d'investissement pour assurer l'« autosuffisance » alimentaire ? **Est-il légitime d'appuyer un modèle de développement dans lequel l'État délègue au secteur privé ses fonctions sociales, sachant que l'objectif ultime de ces acteurs privés est la rentabilité et le profit ?**

A l'instar de la plupart des autres investissements à grande échelle en Afrique (Land Matrix, 2021 ; 2022), le cas de Tozzi Green montre bien tous les risques que comportent de telles perspectives[86]. Car, si elle insiste sur son apport « pour atteindre l'autosuffisance alimentaire », le type de culture que la société a privilégié a toujours été fonction de sa rentabilité et du prix qu'elle pouvait en tirer. C'est ainsi qu'elle a remplacé le jatropha par le maïs et d'autres cultures mixtes. Et qu'elle semble aujourd'hui s'orienter, compte tenu des rendements de plus en plus faibles du maïs, vers la production de millet (mieux adaptée aux conditions locales) et surtout d'huile essentielle destinée à l'exportation et beaucoup plus rentable[87]. Les dirigeants avouent eux-mêmes qu'ils seraient prêts à exporter si les prix du maïs sur les marchés internationaux devenaient plus intéressants que les prix nationaux[88]. *Exit,* dans ce dernier cas, les objectifs de sécurité alimentaire, auxquels d'ailleurs la société n'est guère tenue.

Il en va de même pour les investissements sociaux de JTF-TG, qui constituent pour elle un indéniable moyen de pression au service de ses objectifs. Même s'ils répondent à des nécessités locales et comblent l'absence de l'État dans de nombreux domaines, les choix du type d'investissement et celui du lieu d'investissement lui appartiennent aussi en dernier ressort. Qu'en sera-t-il enfin de leur pérennité si la société décidait de partir ?[89]

En attendant, cependant, JTF-TG reste un acteur avec lequel il faut nécessairement compter dans la région. Plusieurs opposant·es aux projets le reconnaissent aussi. Si certain·es demandent le départ de l'entreprise, d'autres réclament plutôt l'arrêt de l'extension de ses cultures, en particulier dans la commune d'Ambatolahy et sont prêt·es à des solutions de compromis : production de variétés régionales (tubercules) ou développement de la filière de l'élevage par exemple. « *Pourquoi ne pas soutenir ce type de filière ?* » « *Pourquoi ne pas installer un projet qui correspond davantage aux réalités locales ?* » « *La population ne nie pas le développement* », « *Pourquoi ne pas engager des jeunes de la commune ?* » s'exclament-ils/elles[90]. Là est en réalité le fond du problème avec ce genre d'investissement. Il s'impose à la population locale sans tenir compte de ses attentes. « *On ne peut pas infantiliser les gens et décider à leur place. C'est aux paysan·nes de décider*, explique ainsi Perrine Burnod, c'est pourquoi « *il faut qu'on ait des communautés fortes ; reconnues dans leurs droits et leur pouvoir de gestion* » (*Entretien*, 25 avril 2022).

86 De nombreux travaux documentent les impacts négatifs pour l'agriculture familiale des projets agricoles impliquant des acquisitions de terres à grande échelle. Voir : Zaehringer, et al., (2021), "Large scale agricultural investments in Eastern Africa : consequences for small-scale farmers and the environment", in : *Ecosystems and People*, 342-357 ; Landmatrix, (2021). Peu d'avantages en termes de développement, beaucoup de risques humains et environnementaux : Bilan de la ruée mondiale sur les terres. Rapport analytique III ; Neudert, Voget-Kleschin, (2021), *What are the effects of large-scale land acquisitions in Africa on selected economic and social indicators?*, Misereor.

87 On note ainsi une extension des cultures qui leur sont réservées. Environ 150 hectares aujourd'hui sont consacrés à la culture de géranium (contre 93,6 ha en 2019 et 63,4 hectares en 2018) pour une production totale de 20 à 25 tonnes d'huile essentielle, et près de 180 hectares sont dédiés à la culture d'eucalyptus (contre 18,31 hectares en 2019). *Rencontre avec l'équipe de JTF-Tozzi Green*, Ihorombe, 22 avril 2022.

88 Rencontre avec l'équipe de Tozzi Green, Antanarivo, 12 avril 2022.

89 Les responsables de la ferme à Satrokala avouent eux-mêmes qu'ils envisagent peut-être de quitter la région si la situation pluviométrique ne s'améliore pas à partir de l'année prochaine car les mauvaises récoltes de maïs depuis deux ans leur font perdre de l'argent. R*encontre avec l'équipe de JTF-TG*, Ihorombe, avril 2022.

90 *Rencontre avec les représentants de la société civile, des églises et des représentants des communes de Satrokala, Andialova et Ambatolahy*, 19 et 20 avril 2022.

Conclusion

Madagascar est à la croisée des chemins. Dans son dernier rapport, « *Perspectives économiques de Madagascar. Surmonter la tempête* » (2022), la Banque mondiale tire la sonnette d'alarme, pointant l'exposition du pays à des crises de plus en plus « fréquentes, profondes et persistantes », les freins structurels (manque de gouvernance, faible taux de création d'emplois, manque de diversification de son tissu économique, etc.) qui entravent sa croissance et son développement ; et sa vulnérabilité toujours plus grande aux chocs externes en raison de sa faible résilience économique. « *La récession qui frappe actuellement la Grande Île est* [déjà] *trois fois plus importante que sur le continent* [africain]. *Il faudra environ 70 ans à Madagascar pour rattraper le Rwanda, pays qui était au même niveau économique* [...] *à l'aube des années 2000* ». Avec la guerre en Ukraine, les perspectives de développement sont encore plus « moroses » souligne encore le rapport. Elles se traduisent *« par un taux de pauvreté qui resterait proche de 80 % jusqu'en 2024, soit près du double de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne* ». Les conclusions qu'ils tirent sont pour eux sans appel : *« En l'absence d'un nouvel élan de réforme, Madagascar pourrait mettre une décennie à se remettre de la crise et risque d'accroître son retard sur ses pairs. Une accélération significative et durable de la croissance sera nécessaire dans les prochaines années pour espérer réduire la pauvreté. Cela ne sera possible que si le gouvernement lance des réformes d'envergure en faveur de l'investissement privé et de la création d'emplois, d'un meilleur accès aux services de base et aux infrastructures, et d'une plus grande résilience aux chocs* ». Tel est en substance le message porté par la Banque mondiale. Si nous partageons l'inquiétude quant à la pauvreté qui sévit sur l'île et aux grands défis à venir, nous nous distançons largement du ton réprobateur et paternaliste, ainsi que des solutions mises en avant par la Banque.

Face à la détérioration constante des conditions de vie de la population malgache et à l'exacerbation des crises, un changement de cap urgent s'impose en effet. Soutenir et investir dans l'agriculture paysanne, qui représente le premier employeur du pays et le secteur qui contribue largement au PIB, est indubitablement une priorité. **Assurément, il faudra aussi diversifier et renforcer le tissu économique de l'Île ; créer des emplois ; améliorer la production et la productivité dans le secteur agricole pour atteindre l'autosuffisance alimentaire ou encore renforcer les filières agro-industrielles.**

Mais les stratégies mises en œuvre par le gouvernement de Rajoelina avec l'appui des institutions internationales suscitent des inquiétudes légitimes, confiant au secteur privé les rênes du développement. Elles font du retour des investissements fonciers à grande échelle, de l'agrobusiness et de l'agriculture industrielle, la condition *sine qua non* du redressement économique du pays.

Ces priorités sont particulièrement mal adaptées aux systèmes alimentaires locaux et au type d'agriculture familiale, à petite échelle, pratiquée par l'immense majorité des ménages paysans. Elles sont aussi en porte à faux vis-à-vis des rapports singuliers que les communautés rurales entretiennent avec la terre et les traditions, et font l'impasse sur leurs besoins et leurs attentes. Comme le montrent l'exemple d'autres pays africains et l'expérience malgache elle-même au travers du projet de JTF-TG dans l'Ihorombe, les retombées socio-économiques de ces projets d'investissement à grande échelle sont par ailleurs loin d'être à la hauteur. Pire, ce sont souvent les populations locales qui ont généralement à supporter l'essentiel des coûts et des externalités négatives liés à ces investissements. Enfin, **ces investissements à grande échelle ne garantissent nullement une amélioration de la sécurité alimentaire, tant sur le plan local que sur le plan national, tandis que le modèle d'agriculture productiviste qu'ils promeuvent va à contre-courant de l'indispensable transition écologique dont le pays a besoin.**

Occupant plus de 80 % de la population malgache et assurant près de 75 % de l'alimentation consommée localement, l'agriculture familiale malgache pourrait, en revanche, à la fois être le moteur et tirer parti d'une telle transition. À condition toutefois qu'on lui en donne les moyens ; et que les bailleurs de fonds et les acteurs de terrain en fassent une priorité.

Cette transition devra cependant nécessairement s'accompagner d'une vigoureuse politique d'accès à la terre et aux ressources productives. Ce qui suppose d'abord la consolidation des droits existants et la reconnaissance, en même temps, d'autres faisceaux de droits (droits communautaires, droits d'usage, etc.), dans l'esprit qui était au départ celui de la réforme. Et, surtout, une inévitable réflexion collective sur le partage, la mise en valeur et la gestion des « grandes nouvelles terres[91] » ; et la manière d'y accommoder différents intérêts, au

91 Il s'agit de terres dites "non encore exploitées", qui peuvent être aussi des terres réservées au pâturage et à l'élevage extensif. Voir AIAF +10, Communiqué pour le renforcement de l'agriculture familiale, garant de l'autosuffisance alimentaire durable à Madagascar.

bénéfice de tous et toutes et dans le respect des droits de chacun·e.

C'est que Madagascar se trouve dans une situation paradoxale, qui tend à entraver le développement de son agriculture et à tempérer ses ambitions d'autosuffisance sinon de souveraineté alimentaire. D'un côté, elle dispose d'une immense superficie de terres pouvant potentiellement accueillir des activités agricoles. On parle de vingt à trente millions d'hectares. De l'autre, les quelque 2,5 à 3 millions d'exploitations paysannes que compte le pays se concentrent dans un espace relativement limité (à peine deux à trois millions d'hectares). Là, la densité démographique est faible. Ici, la pression démographique est forte. Cela entraîne inévitablement des conséquences en cascade : fractionnement de la tenure foncière qui réduit, génération après génération, les surfaces cultivées par ménage, remet en question leur viabilité et réduit la base de leur existence ; surexploitation des sols et dégradation des ressources qui accentuent, en retour, la vulnérabilité socio-économique des exploitations ; compétition accrue pour les terres les mieux situées et les plus productives ; exacerbation des conflits qui mettent à rude épreuve les solidarités familiales, lignagères et communautaires ; et aggravation des inégalités foncières, à mesure que les ménages les plus riches accroissent la superficie de leur terrain au détriment des ménages les plus pauvres[92].

Plus grave encore, cette dynamique de fractionnement de la tenure foncière et de compétition croissante pour les terres limite, sinon interdit, de plus en plus l'accès des jeunes aux terres ancestrales, les contraignant, faute d'emplois à la campagne, à l'exode vers les villes insalubres ou sous-équipées ou vers les espaces frontaliers, en bordure de la forêt, pour y cultiver des terres peu productives. À l'échelle du pays, ce sont ainsi plus de 500 000 jeunes qui arrivent annuellement sur le marché du travail, dont une bonne partie demeurera en zone rurale sans nécessairement posséder de bien foncier[93].

Il s'agit là d'un enjeu majeur pour le pays, sinon le plus important. **Assurer à ces jeunes une vie digne ne pourra passer que par la création de nouveaux débouchés dans le secteur de l'agriculture notamment et - tout aussi essentiel - par une redistribution massive de terres, ce qui nécessitera, à son tour, la mise en place d'indispensables mécanismes de médiation et de concertation avec tous les ayants droit**[94]. Pour atteindre ses objectifs, cette réforme agraire distributive devra également s'accompagner d'importants investissements dans l'infrastructure (canaux, routes, irrigation, etc.) pour faciliter l'installation de ses bénéficiaires et leur insertion dans des circuits de commercialisation et des chaînes de valeur durables. En même temps qu'un encadrement et un accompagnement approprié, lequel pourrait se centrer idéalement sur l'apprentissage des pratiques et techniques de l'agroécologie. Avec pour horizon la construction de « systèmes alimentaires résilients, durables et solidaires ».

Pour la société civile malgache, les organisations paysannes et leurs alliés, les défis à venir sont colossaux. Ils devront être surmontés ! En attendant, il faudra parer au plus pressé. Et dénoncer à la fois les menaces qui pèsent sur les acquis de la réforme foncière, l'accaparement de terres par les élites du pays et des investisseurs étrangers et des stratégies de développement importées qui risquent de porter gravement atteinte aux droits des paysan·nes malgaches. Car, avertit Perrine Burnod, « *des centaines de milliers d'hectares font actuellement l'objet d'une demande de titres* [...]. *Il y aurait* [aujourd'hui] *plus de 300 000 demandes de titres* [déposés à l'administration foncière] *portant sur près de 6 000 000 d'hectares [...]. Ils sont là, les conflits de demain* »[95].

92 Aujourd'hui, en effet, 40 % des terres irriguées sont détenus par les ménages les plus riches, contre 27 % détenus par les ménages les plus pauvres (USAID, 2019).

93 Voir notamment Burnod, Rakotomalala, Andriamanalina et Di Roberto (2016) et Di Roberto (2019).

94 Cela suppose aussi de combler le vide juridique concernant les terres à statut spécifique (voir première partie) et de chercher des solutions de compromis entre élevage et agriculture. L'ex-ministre Harrison estime quant à lui qu'il faut changer de système d'élevage, l'élevage extensif occupant beaucoup trop d'espace et de terres propices à l'agriculture.

95 Entretien avec Perrine Burnod (Cirad), 25 avril 2022.

Recommandations

COMPTE TENU DU CONTENU DE CETTE ÉTUDE, ENTRAIDE ET FRATERNITÉ DEMANDE...

À L'ÉTAT MALGACHE :

- De mettre en œuvre les directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers de la FAO, en prêtant une attention particulière aux femmes et aux jeunes agriculteurs et agricultrices, comme l'État malgache s'est engagé à le faire dans sa deuxième lettre de politique foncière (2015-2030) ;
- D'appliquer la 2e lettre de politique foncière visant une gestion foncière concertée, transparente et contribuant à la consolidation et l'extension de l'agriculture familiale, à la souveraineté alimentaire ainsi qu'à la valorisation durable et au respect des ressources naturelles renouvelables au profit de l'ensemble de la population ;
- De garantir un meilleur accès à la terre – en application également de la 2e Lettre de politique foncière – et aux autres ressources productives pour les ménages ruraux, les jeunes, les femmes et les migrant.es, au moyen notamment de politiques redistributives ;
- De concevoir et mettre en œuvre des politiques d'appui à la transition agroécologique, ainsi que des politiques de soutien financier et technique à la production et à la commercialisation au bénéfice des ménages ruraux ;
- De poursuivre la mise en œuvre de la réforme foncière et d'étendre son rayon d'action en appuyant la création de guichets fonciers dans les territoires (communes) qui en sont dépourvus ;
- Garantir les droits fonciers des petit·es exploitant·es de l'agriculture familiale en évitant de mettre en place des mesures et lois qui permettent leur expulsion et leur expropriation face aux investisseurs ;
- De travailler de manière concertée avec la société civile malgache et les représentant·es des organisations paysannes à l'occasion de tout nouveau projet de loi impactant le domaine foncier ou agricole afin de prendre en compte les intérêts de toutes les parties prenantes et de préserver les ressources, notamment foncières, pour les générations malgaches futures ;
- D'adopter une loi sur le devoir de vigilance des entreprises afin de prévenir toute violation de droits humains et environnementaux, et d'assurer une réparation pour les populations lésées.

À L'ÉTAT BELGE ET SON INSTITUTION FINANCIÈRE BIO :

Sur le cas JTF-Tozzi Green :

- De rendre publique l'étude socio-économique de base financée par BIO destinée à combler les lacunes de l'évaluation de l'impact environnemental, développer un plan de suivi pour évaluer les impacts de développement à long terme et informer les futures décisions d'acquisition de terres de JTF-Tozzi Green ;
- De mettre tout en œuvre pour garantir, d'une part, l'arrêt de l'extension des terres cultivées par l'entreprise et, d'autre part, le respect des engagements contenus dans les protocoles d'accord signés avec les maires des trois communes et le chef de région d'Ihorombe ;
- Dans les cas où l'adhésion des communautés concernant la cession des terres ne s'est pas déroulée sur une base volontaire (comme nous l'avons documenté dans la présente étude), de prendre les mesures nécessaires pour obliger JTF-Tozzi Green à « corriger la situation », comme s'est engagé à le faire le directeur de BIO lors de son audition à la Chambre des représentants. Pour « corriger la situation », les communautés locales concernées doivent impérativement être consultées de manière adéquate.

Concernant les investissements de BIO dans le secteur agricole et foncier en général :

- De soutenir des projets appuyant prioritairement l'agriculture familiale diversifiée à petite échelle, en privilégiant le soutien à la pratique de l'agroécologie et en favorisant l'implication des communautés locales ;
- D'exclure tout investissement dans l'agro-industrie à large échelle qui implique l'occupation de vastes étendues de terres et/ou dans des entreprises qui ont déjà été impliquées dans des conflits fonciers ou violations de droits humains et environnementaux ;
- De développer et mettre en œuvre des « stratégies de sortie responsable d'investissement », en consultation des populations affectées, pour tous les investissements ayant un impact négatif sur les droits fonciers et/ou droits humains et environnementaux.

À L'UNION EUROPÉENNE ET AUX BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT OÙ SIÈGE LA BELGIQUE :

- De ne plus financer les projets type « agropôles » et autres déclinaisons de l'agrobusiness mais de concentrer les financements sur la sécurisation foncière et les programmes d'appui à l'agroécologie qui prêtent une attention particulière aux femmes et aux jeunes agriculteurs et agricultrices, aux migrant.es et aux petits éleveurs ;
- De privilégier des politiques d'accès à la terre et aux ressources et d'appui à la production et à la commercialisation des ménages ruraux.

La rédaction de cette étude a été confiée à Laurent Delcourt par Entraide et Fraternité (EF). Le sujet en a été choisi par le service politique d'EF dans le cadre de son travail sur la souveraineté alimentaire et le devoir de vigilance des entreprises, en particulier celles ayant leur siège en Belgique. Le plan de l'étude a été établi d'un commun accord et l'auteur et les commanditaires ont échangé continuellement au cours de la rédaction ; le texte final a été relu et, le cas échéant, adapté en vue de le rendre le plus accessible possible.

Bibliographie et sources

Andriamanalina B. S., Burnod P., Ratsialonana R. A. (2014), « Une réforme qui survit à la crise politique », in *Afrique contemporaine*, n°251-3, pp. 149 à 151.

Andrianirina-Ratsialonana R., Burnod P. et Ravelomanantsoa Z. (2017), « Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et défis », in Comité technique Foncier et développement, « La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions. Contributions des membres du Comité technique Foncier et développement », *Regards sur le foncier n°2*, Comité technique Foncier et développement, AFD, MAEDI, Paris, avril, pp 3-15.

Banque mondiale (2022), « Perspectives économiques de Madagascar : surmonter la tempête », BM, BIRD, IDA, mai 2022, https ://reliefweb.int/attachments/c4fbc5c7-ca79-4995-8f9a-3cc-5db11c9ee/FR.pdf

Banque mondiale et Société financière internationale (2021), « Diagnostic du secteur privé. Créer des marchés à Madagascar pour une croissance inclusive. Résumé analytique », décembre, https ://www.ifc.org/wps/wcm/connect/731fb42d-48d5-4d37-90e5-3c873ed10ad6/CPSD-Madagascar-Summary-FR.pdf ?MOD=AJPERES&CVID=nVJGzXy

BIBA, Brot für die Welt, Fian et al. (2020), « Promesses non tenues. L'alliance pour une révolution verte en Afrique », http ://www.fian.be/IMG/pdf/agra_fr_web_final.pdf

Burnod P. (2021), « La réforme foncière à Madagascar : une trajectoire mouvementée », IED, Pôle Foncier-Montpellier, IRD, Cirad, Séminaire en ligne, *Les réformes des politiques foncières rurales en Afrique subsaharienne. Interroger les enjeux, les processus et les trajectoires*, séance n°4, 21 avril, https ://www.iedafrique.org/Seance-4-La-reforme-fonciere-a-Madagascar-une-trajectoire-mouvementee.html

Burnod P. et Medernach K. (2015), « Interrelations entre agro-industrie et agricultures familiales vues par le prisme du système agraire », *Cahiers Agricultures*, vol.24-4, pp. 224-231.

Burnod P., Andriamanalina B. S. (2017), « Réforme foncière et accueil des investissements à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière », *Géographie, Économie et Société*, vol 19-3, pp. 357-376.

Burnod, Rakotomalala, Andriamanalina et Di Roberto (2016), « Composer entre la famille et le marché à Madagascar. Évolution de l'accès des jeunes agriculteurs à la terre », in *Afrique contemporaine*, 259, 3, pp. 29-39.

Capocci H. (2022), « Simplifier le business. Regards croisés sur les zones franches de Madagascar et d'Haïti. » Entraide & Fraternité, Analyse n°1, février 2022.

CETRI (2010), « Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes », coll. Alternatives Sud, vol. 17-3.

CETRI (2019), « Les nouveaux territoires de l'agrobusiness », coll. Alternatives Sud, vol. 26-3.

CNCD 11.11.11. et Coalition contre la faim (2022), « Les investissements de BIO dans l'agroalimentaire », note politique réalisée sur la base de l'étude *The Belgian Company for Investment in* Developing

Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor, (2021), Dr. Tomaso Ferrando, Dr Giedre Jokubauskaite, Dr. David Rossati et Prof. Koen de Feyer, cncd_ccf-pb_bio_agro_fr.pdf

CRAADD-OI et Collectif Tany (2021), « Madagascar : pire que le projet Deawoo, la Stratégie nationale de l'agribusiness », 29 avril, https ://terresmalgaches.info/newsletter/article/newsletter-no-155

CRAAD-OI et Collectif Tany (2020), « Non à la mise à disposition de 60.000 hectares de terres à la société Emiratie Elite Agro LLC à Madagascar, Madagascar Tribune, 3 février, https ://www.madagascar-tribune.com/Non-a%CC%80-la-mise-a%CC%80-disposition-de-60-000-hectares-de-terres-a-la-societe.html

Delcourt L. (2010), « L'avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre », in CETRI, *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes*, coll. Alternatives Sud, vol. 17-3, pp. 7-34.

Delcourt L. (2018), « La problématique foncière à Madagascar. Tour d'horizon, enjeux, défis et perspectives. Rapport de mission (13-28 avril 2018) », E&F, CETRI, BIMTT, https ://www.entraide.be/IMG/pdf/etude_madagascar_question_fonciere__light.pdf

Delcourt L. (2019), « Les nouveaux territoires de l'agrobusiness », coll. Alternatives Sud, vol. 26-3, pp. 7-24.

Delcourt L. (2019), « Madagascar, Grenier de l'Océan indien : une menace pour les paysans ? Rapport de la première mission exploratoire », Antananarivo, 5-12 mai (non publié).

De Schutter (2010), « Accès à la terre et droit à l'alimentation », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation présenté à la 65e session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.

Di Roberto H.(2021), « Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre. Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar », Comité technique « Foncier et Développement, Cirad, https ://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/2021_Conflits-foncier-Madagascar-H.-Di-Roberto.pdf

Di Roberto H. (2019), « Stratégie d'autonomisation des jeunes et accès au foncier : entre migration et attachement à la terre, quel rôle pour la famille ? Étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar », *Regard sur le Foncier*, n°7, mai.

Di Roberto H. (2021), « Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre : Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar », Collection Recherche. Paris, Comité Technique Foncier et Développement (AFD-MEAE).

Gingembre M. (2015), "Resistance or participation ? Fighting against corporate land access amis political uncertainty in Madagascar", in *Journal of Peasant Studies*, https ://doi.org/10.1080/03066150.2015.1022867

Gingembre M., (2018), "Being heard : local people in negotiations over large-scale land deals. A case study from Madagascar." Doctoral thesis (PhD), Institute of Development Studies.

Land Matrix (2021), "Few development benefits, many human and environmental risks. Taking stock of the global land rush", *Analytical Report III*.

Land Matrix (2022), "Little progress in practice : assessing transparency, inclusiveness, and sustainability in large-scale land acquisition in Africa", Land Matrix Regional Focal Point Africa, https ://landmatrix.org/documents/142/LMI_Africa_Report_on_investor_practices_2022.pdf

Neudert R., Voget-Kleschin L. (2021), "What are the effects of large-scale land acquisitions in Africa on selected economic and social indicators ?", Misereor.

Pigeaud F. (2022), « Luttes paysannes africaine (1/4) : En Afrique des « plans d'aide occidentaux » à rebours des paysans », *Médiapart*, 22 août, En Afrique, des « plans d'aide » occidentaux à rebours des paysans | Mediapart.

Plate-Forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar et Collectif Tany (2021), « L'Agrégation Agricole dans la Stratégie Nationale de l'Agribusiness à Madagascar », *25 février*, https ://www.madagascar-tribune.com/L-agregation-agricole-dans-la-strategie-nationale-de-l-agribusiness-a.html

Recommon, Collectif Tany, SIF (2013), « Accaparement des terres à Madagascar. Échos et témoignages de terrain. 2013 », http ://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf

Solemane Kone F.H. (2015), « Régulation sociale des conflits liés à l'occupation des espaces de pâturages : cas de la grande parcelle de Saririaky, Commune rurale d'Andiolava, Distict d'Ihosy, Région Ihorombe », Master II, Département de sociologie, Faculté de droit, de gestion, d'économie et de sociologie, Université d'Antananarivo.

Tozzi Green (2020), "We light up the world in green, Sustainability Report, 2019", *https ://ungc-production.s3.us-west-2.amazonaws.com/attachments/cop_2020/487374/original/UK_Tozzi-Green_BS2019_20200630.pdf ?1594280949*

USAID (2020), « Madagascar – Profil du régime foncier et des droits de propriété », https ://www.land-links.org/wp-content/uploads/2020/11/Madagascar-Land-Profile-French_bni-11-3-2020-clean.pdf

Zaehringer, et al., (2021), "Large scale agricultural investments in Eastern Africa : consequences for small-scale farmers and the environment", in : *Ecosystems and People*, 342-357, https ://doi.org/10.1080/26395916.2021.1939789

Entretiens, rencontres et visites de terrain

Entretien avec Eric Raparison, Coordinateur de la Plateforme Solidarité des Intervenants sur le Foncier – SIF, Antananarivo, 11 avril 2022.

Entretien avec Mme Lilia (Farm) et Mme Zoo, CRAAD-OI, Antananarivo, 11 avril 2022.

Entretien avec Danielle Haingonzvalona, Coordinatrice nationale adjointe chargée des opérations de sécurisation foncière, MAEP-CASEF, Antananarivo, 12 avril 2022.

Entretien avec les responsables du volet « agribusiness » du CASEF, MAE-CASEF, Antananarivo, 12 avril 2022.

Rencontre avec l'équipe de direction de Tozzi Green, Antananarivo, 12 avril 2022.

Rencontre avec les partenaires d'EF et les responsables des Comités de plaidoyer régionaux (Vakinankaratra et Analanjirofo), Antsirabe, 13 avril 2022.

Rencontre avec les partenaires d'EF, les responsables des CPR, la vice-présidente de la région et des responsables des services de l'État, Antsirabe, 14 avril, 2022.

Rencontre avec les responsables régionaux (Vakinankaratra) du CASEF, Antsirabe, 14 avril 2022.

*Rencontre avec des villageois menacés d'expulsion, commune d'*Antsoantany, 15 avril 2022.

Rencontre avec des villageois menacés d'expulsion (Titres Verts), commune d'Antsoantany, 15 avril 2022.

Rencontre avec les villageois de Faranitsara (menacés par le projet de barrage hydroélectrique de Tozzi Green), Vakinankaratra, 16 avril 2022.

Rencontre avec des producteurs sous contrat avec Lecofruit, Antanimnandry, périphérie d'Antsirabe, Vakinankaratra, 17 avril 2022.

Rencontre avec des représentants de la société civile et des Églises, Ihosy, Ihorombe, 19 avril 2022.

Entretien avec Toki, employé au service civil d'Ihosy, Ihosy,19 avril 2022.

Entretien avec Raza, ex-employé des services d'appui aux collectivités territoriales, Ihosy, 19 avril 2022.

Rencontre avec des représentants des villages de Satokala, Andiolava et Ambatolahy, affectés par le projet de JTF-TG, Ihosy, 20 avril, 2022.

Rencontre Martial, chef lonaky, et sa famille, Nanarena, commune rural d'Ambatolahy, Ihorombe, 21 avril 2022.

Rencontre avec un ex-député, opposé au projet, Ihosy, 21 avril 2022.

Entretien avec le maire d'Andiolava, Andiolava, Ihrombe, 21 avril 2022.

Rencontre avec l'adjoint au maire et des membres du conseil de la Commune rurale de Statrokala, Satrokala, Ihorombe, 21 avril 2022.

Rencontre avec des habitants de la commune d'Andiolava, Andiolava, Ihorombe, 21 avril 2022.

Visite des installations de JTG-TG, à Satrokala et Andiolava, et discussions avec ses cadres, Ihorombe, 22 avril 2022.

Entretien avec Perrine Burnod, chercheuse au Cirad, Antananarivo, 25 avril 2022.

Entretien avec Harison Randriarimanana, ancien ministre, expert senior en politique publique de développement et spécialiste en développement rural durable, Antananarivo, 26 avril 2022.

Cette étude est issue notamment d'une mission à Madagascar en avril 2022, au cours de laquelle de nombreux protagonistes ont été interviewés.

Elle dresse tout d'abord un nouveau bilan de la réforme foncière de 2005. Elle revient sur ses enjeux, ses avancées et ses limites. Sont aussi évoquées les évolutions politiques récentes qui menacent ses acquis, les raisons de leur remise en cause et la résistance de la société malgache.

Elle présente ensuite une analyse de la nouvelle Stratégie nationale de l'« agribusiness » du gouvernement Rajoelina, le rôle des bailleurs de fonds dans sa conception et sa mise en œuvre et les risques qu'elle fait peser sur la paysannerie.

Elle analyse enfin en détail les implications sur le terrain d'un projet d'agriculture industrielle à grande échelle mené par l'entreprise italienne Tozzi Green dans la région d'Ihorombe, financé notamment par BIO, la Banque de développement de l'État belge. L'auteur interroge ici la légitimité de l'investissement de BIO au regard des pratiques traditionnelles, des droits et des attentes des populations locales, de sa pertinence sur le plan du développement et des perspectives qui sont celles d'Entraide & Fraternité, à savoir la co-construction de « systèmes résilients, durables et solidaires, dans une perspective de justice sociale et environnementale ».

L'étude se termine par des conclusions et recommandations politiques.

ENTRAIDE& FRATERNITE

www.entraide.be

Avec le soutien de

.be LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES