



Z.I.A : PRIVILEGIER L'AGRO-INDUSTRIE AU DETRIMENT DE L'AGRICULTURE FAMILIALE NOURRICIERE EST UN NON-SENS

Introduction

Le Ministère auprès de la Présidence en charge de l'Agriculture et de l'Elevage (MPAE) et le Ministère auprès de la Présidence en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement (M2PATE) sont en train d'élaborer un nouveau projet de loi sur les Zones d'Investissement Agricole - ZIA. Ce texte s'inscrit dans un vaste chantier de mise en place de textes de loi sur les terrains à statut spécifique. L'objectif maintes fois répété est de transformer en ZIA **deux millions d'hectares** de terres **en dix ans** c'est à dire un changement de statut des terrains domaniaux de l'Etat en vastes surfaces de terre attribuées aux investisseurs privés. Des consultations publiques interrégionales viennent d'être menées ces dernières semaines officiellement dans « un processus consensuel et inclusif » (1), pour prendre aussi « en compte les propositions et positionnements des différents acteurs » (1). Compte tenu de la pratique en cours à Madagascar ces derniers temps qui considère peu ou pas du tout les points de vue exprimés par les citoyens pendant les consultations publiques sur les projets de loi, le Collectif TANY vérifiera dans les faits et les applications mais tient à partager dès maintenant ses doutes et propositions.

Les questions posées aux participants avant et pendant les consultations sur les ZIA portent seulement sur des détails techniques « à partir desquels les éléments de cadrage juridique sur les ZIA seront établis » (1), en vue de « l'établissement des règles d'identification, d'accès et de gestion des ZIA » (1) mais le principe de l'attribution de terrains pour des investisseurs privés, nationaux ou étrangers dans le cadre des ZIA ainsi que la surface totale concernée ont été considérés comme déjà acquis et n'ont pas fait partie des sujets questionnés.

Avant de présenter des propositions, le Collectif TANY souhaite revenir sur les réalités actuelles et sur une discussion du choix politique des promoteurs des ZIA.

1/ Les paysans qui exploitent déjà des terres ne doivent pas être délogés.

Comme dans de nombreux pays du monde, c'est l'agriculture familiale paysanne qui nourrit majoritairement la population actuellement à Madagascar, 26,3 % du PIB vient du secteur agricole.

Plusieurs facteurs expliquent l'insuffisance de la contribution de l'agriculture à l'économie nationale.

- **Les familles paysannes malgaches n'ont pas suffisamment de terres à leur disposition** : la superficie des parcelles dont dispose chaque famille paysanne malgache pour vivre et se nourrir est trop petite, inférieure à 1 hectare par famille : la moyenne officielle 0,8 ha signifie que plusieurs familles disposent d'une surface moindre qui ne leur permet pas de produire une quantité suffisante pour nourrir une famille de 5 à 6 personnes pendant l'année.
- Les paysans qui pratiquent l'agriculture familiale paysanne, n'ont pas suffisamment de moyens techniques : la plupart n'utilisent que l'*angady* (bêche) et ne disposent même pas de charrue tirée par un zébu.
- L'absence ou l'insuffisance de la maîtrise de l'eau fait partie des grandes difficultés qui limitent la production car l'agriculture demeure fortement dépendante de la pluviométrie.

- Un des problèmes importants et urgents à résoudre concerne la commercialisation des produits lorsque les paysans ont un surplus à vendre : les routes n'existent pas ou sont impraticables, les « collecteurs » exploitent les paysans par des prix d'achat trop bas, et diverses manœuvres de spéculation.

- Divers problèmes incluant les cataclysmes naturels amènent les paysans à manquer d'intrants : semences et

engrais principalement. Dans tous les cas, en plus de leur investissement important en force de travail, les paysans ont besoin de réaliser des investissements financiers mais peuvent rarement le faire - les critères des banques les rendent inaccessibles et les taux d'intérêt des agences de microcrédits sont souvent dissuasifs.

Face à ces problèmes, la réaction des dirigeants et décideurs malgaches dans leurs discours publics et privés, se résume à des commentaires défaitistes d'impuissance : « une seule solution, l'agro-industrie » et « nous avons beaucoup de terres que les paysans n'exploitent pas, alors il faut les donner aux investisseurs - si possible étrangers ». Les personnes qui raisonnent ainsi ont-elles cherché à connaître dans le détail le statut de toutes les terres laissées à l'abandon ou non mises en valeur à Madagascar ? Sont-elles sûres que les paysans malgaches ont le droit de travailler et de cultiver ces terres ? Pourquoi ces surfaces ne sont pas cultivées ? Ont-elles suffisamment écouté les paysans, les organisations paysannes et les autorités locales sur ce sujet ?

Compte tenu de l'importance et du poids de la population rurale à Madagascar, l'amélioration de la production des paysans et des exploitants existants par le développement d'une vraie politique en faveur de l'agriculture familiale paysanne devrait être un choix politique de l'Etat plus efficace pour avoir davantage de chances d'obtenir des résultats tangibles en termes de croissance de la part de l'agriculture et de réduction de la pauvreté,

- en accordant davantage de terrains aux paysans malgaches,
- en s'appuyant sur le savoir-faire et les expériences des millions de paysans malgaches de toutes les régions, notamment dans la pluriactivité qui garantit l'existence de nourriture pour les familles productrices en cas de problème ou d'accident sur une des activités,
- en aménageant et réhabilitant les infrastructures hydro agricoles et les systèmes d'irrigation également dans les endroits déjà occupés par l'agriculture familiale paysanne,
- en modernisant cette agriculture par un appui matériel et financier plus consistant et généralisé, par l'organisation de location - mais pas forcément de l'achat - de petits matériels agricoles adaptés à leurs moyens financiers réduits et à la surface restreinte de leur terre, tels que les charrues avec attelage et les motoculteurs,
- en optimisant les ressources humaines disponibles par une formation touchant tous les paysans,
- en améliorant leurs moyens et techniques ainsi que leurs points forts déjà présents, tels que la pratique de l'agriculture biologique.

Des actions dans ce sens existent déjà à Madagascar, mais dans le cadre de projets limités dans le temps et dans l'espace de quelques régions cibles. La différence à apporter est une volonté affirmée concrétisée par la mise en place d'une politique prioritaire claire, conjuguée à une stratégie et un calendrier détaillé de mise en œuvre et de recherche de financement, de suivi-évaluation effectifs des résultats et de corrections des erreurs éventuelles de manière adéquate et immédiate.

Face au choix actuel des dirigeants malgaches, le Collectif TANY souligne que , afin de limiter les dégâts, la mise en place des ZIA doit éviter les expropriations et expulsions des paysans, cultivateurs, éleveurs et pêcheurs car cela constitue un crime au niveau économique, social et humain, et n'assurera pas non plus une atmosphère de sécurité et de cordialité pour les investisseurs qui n'en finiront pas d'avoir des problèmes.

2) Les ZIA privilégient l'agro-industrie : un choix politique à risques élevés.

Les autorités malgaches, en particulier des ministères de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire (M2PATE) affichent la grande ambition à travers les ZIA de réaliser le projet censé faire rêver : *Madagascar, grenier de l'Océan Indien*. Les promoteurs espèrent faire d'une pierre deux coups : garantir la sécurité alimentaire et conquérir des marchés à l'exportation. Le Collectif TANY a déjà montré le mirage dangereux que représente un tel projet.(2)

Selon ses promoteurs, la mise en place des ZIA devrait permettre d'accroître le taux de croissance du secteur AEP (Agriculture-Elevage-Pêche) jusqu'à 6% mais surtout de réduire la pauvreté en faisant chuter le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 82% à 20% d'ici 2025 (1). Or, pour l'instant, le projet ZIA ne présente aucun mécanisme concret pour démontrer cette réduction spectaculaire de la pauvreté en moins d'une dizaine d'années. Il fait par ailleurs le pari d'un « développement agricole » en privilégiant l'agroindustrie.

Le pari est très risqué, car l'existence de **grandes sociétés étrangères qui viennent investir dans l'agriculture ne garantit pas l'atteinte des résultats escomptés**. Les plus célèbres à Madagascar sont les sociétés à qui l'Etat avait attribué des milliers d'hectares pour cultiver des agrocarburants (notamment du jatropha) et qui ont été obligés d'abandonner ou de changer d'activités. Un exemple parmi d'autres, la société Tozzi Green, filiale d'un grand groupe italien qui travaille dans l'énergie, a arraché des millions de plants de jatropha à la suite de ses échecs dans l'Ihorombe et a été obligé de les remplacer par des produits destinés à l'alimentation et aux huiles essentielles. Les éleveurs qui ont vécu et travaillé depuis des décennies sur les terrains concernés et avaient été expulsés sans ménagement, se plaignent qu'une grande partie des terrains accaparés par cette société n'est même pas utilisée au bout de plusieurs années. Force est de constater que des sociétés qui ne travaillent pas dans l'agriculture s'engagent dans l'investissement agricole lorsque l'Etat facilite l'acquisition de terrains et les autres aspects pour les attirer. Certaines se retirent dès les premières étapes comme dans la région Vakinankaratra (3). Ainsi le travail dans l'agriculture à Madagascar comporte de nombreuses difficultés, que même les grands investisseurs étrangers ont du mal à dépasser.

D'ores et déjà, la mise en place de la **première vague de ZIA dans le Vakinankaratra** qui ferait partie d'« opérations pilotes pour des investissements agricoles responsables et des transactions équitables entre communautés locales et investisseurs » (4), opération financée par la Banque Mondiale dans le cadre du projet CASEF - Projet de Croissance Agricole et de Sécurisation Foncière-, dont la mise en œuvre a été menée par l'ONG MATOY, a montré dès le départ diverses réalisations non conformes aux bonnes intentions déclarées « zéro empiètement, zéro expulsion » : en particulier, les communautés locales avaient la possibilité de devenir investisseurs dans ce cadre mais elles n'en ont pas été informées (5) ; dans presque toutes les communes concernées, les paysans ont été invités à quitter les terres qu'ils avaient cultivées depuis des années sans que des terrains pour leur réinstallation ne leur aient été proposés, comme prévu dans les documents (5).

L'apport d'**emplois** par les investisseurs est un argument souvent mentionné par les défenseurs de l'agro-industrie car ils ne tiennent compte que des emplois dits « formels ». Ainsi un responsable cite comme modèle « idéal » la société Tozzi Green qui aurait créé 1500 emplois directs. Les responsables pourraient-ils préciser chaque fois combien parmi ces emplois sont permanents, combien sont saisonniers, voire journaliers ? Ce chiffre arboré comme un « exploit » perd beaucoup de poids lorsqu'on le rapporte au nombre d'hectares loués pour 30 ans à cette société - 6 558 ha – (6), car cela nous ramène à 0,23 emploi par hectare. Le BIT a présenté le 18 mai 2017 à Antananarivo un Programme national d'action pour la promotion du travail décent dans l'économie rurale (7). Selon le communiqué de presse, « environ 80% de la population malgache vit en zones rurales et 75% des emplois se trouvent dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche qui constituent les principales sources de revenus des ménages. La prise des mesures de promotion du travail décent dans l'économie rurale est inhérente pour éradiquer la pauvreté du pays qui est surtout rurale avec un accent particulier sur les groupes vulnérables, notamment les jeunes et les femmes ». Le Collectif TANY n'a pas encore eu accès au contenu du document mais apprécie le souci à l'origine de l'étude.

Dans l'optique d'attirer ces investisseurs, le projet de loi sur les ZIA se donne pour objectif majeur de **sécuriser les investissements** et en particulier faciliter l'acquisition de terres agricoles. La notion de sécurisation des investissements rappelle un communiqué précédent du Collectif TANY qui mentionne que dans un rapport de 2015, la CNUCED (8) Ce rapport mentionne dans ses recommandations que « la restriction de l'accès par les étrangers à la propriété foncière peut constituer un frein à l'investissement » et qu'il convient de « Clarifier le régime concernant l'autorisation d'acquisition foncière pour les étrangers ». La révision annoncée de la loi sur les investissements 2007-036 doit faire l'objet d'une vigilance particulière de tous les citoyens car certains sont prêts à autoriser la vente de terres malgaches aux investisseurs étrangers.

Or, selon une juriste qui exposait les raisons qui amènent les investisseurs à hésiter à venir à Madagascar dans l'agriculture, l'un des principaux freins n'est ni l'agriculture familiale, ni les paysans malgaches, mais l'instabilité politique à Madagascar (9) que redoute tout un chacun à l'approche d'une année électorale. La montée inexorable de l'insécurité sous diverses formes dans le pays et l'incapacité de l'Etat à y faire face aggravent également l'insécurité des investissements à Madagascar.

Pour ne pas anéantir les efforts des agriculteurs qui ont déjà mis en valeur des terrains ni aggraver leur situation, la facilitation de l'acquisition de terres agricoles pour les ZIA ne doit pas consister à les mettre en place dans des endroits déjà occupés et cultivés par la population ni sur les zones de pâturage.

3/ Les principales propositions du Collectif TANY dans le cadre du projet de loi sur les ZIA

Le Collectif TANY a déjà eu dans le passé diverses occasions de faire des propositions, notamment sur les investissements agricoles (10). Certaines d'entre elles seront reprises brièvement et de nouvelles idées formulées dans le contexte des ZIA.

Le développement durable et l'intérêt des communautés locales et citoyens malgaches seront les objectifs principaux. Tout accaparement de terres devra être exclu, c'est-à-dire, la spoliation des droits des habitants, notamment des paysans, sur leurs terres, quel que soit le mode d'acquisition des terrains proposé aux investisseurs.

La loi devra **interdire l'expropriation et l'expulsion des habitants de leurs terres**. La recherche de terrains non occupés et non utilisés par des habitants pour les investisseurs incombera à l'Etat qui dit avoir des millions d'hectares de terrains disponibles. Seront considérés comme terrains occupés les zones d'habitation, de culture, de pâturage, de pêche et les forêts.

Concernant les modalités des transactions sur les terres, le Collectif TANY confirme et renforce son **opposition à toute vente de terres aux sociétés et individus étrangers**, d'une part, **et au bail emphytéotique**, d'autre part, c'est-à-dire la location de longue durée de 18 à 99 ans car les conséquences de ce type de bail sur les paysans et sur l'indisponibilité des terres pour les communautés locales sont identiques à celles d'une vente. La **location de courte durée** est ainsi une solution **envisageable** mais sans renouvellement systématique : une étude complète de la demande de renouvellement devra inclure les communautés concernées et environnantes pour vérifier les impacts positifs et négatifs, et en prenant en compte le besoin éventuel des terres concernées pour l'usage des paysans.

L'agriculture contractuelle est souvent le moindre mal cité dans le contexte des investissements mais l'asymétrie de pouvoir entre les investisseurs d'une part, les propriétaires ou occupants locaux des terres d'autre part, provoque souvent des problèmes à éviter. Un cas concret actuel dans la partie Ouest de Madagascar, a montré par exemple, que l'entêtement d'un investisseur à imposer l'utilisation d'engrais aux paysans habitués à produire avec grand succès une spéculation d'exportation sans engrais artificiels/chimiques, s'est soldé par la réduction de moitié du rendement de la récolte par rapport aux années précédant le contrat. Les cas actuels les plus fréquents sont la fixation d'un prix d'achat de la récolte trop bas dans le contrat par rapport aux prix proposé par les autres collecteurs. L'appui aux paysans pour des **contrats plus équitables** devrait être envisagé.

Pas d'attribution de vastes surfaces d'emblée. La mise en place des ZIA et par conséquent l'attribution de terres devra se faire par petits lots de 1000 ha. Une évaluation économique, sociale et environnementale (emplois créés, méthodes utilisée, production effective, impacts négatifs sur l'environnement, etc...) devra être effectuée avant de passer à une extension des attributions dont les critères d'approbation seront à déterminer.

Il est en effet mondialement connu que l'un des grands défauts de l'agro-industrie est l'utilisation de pesticides et autres produits toxiques sur les terrains de culture, pour diverses raisons. Les pesticides nuisent à la fertilité des sols,

à la santé des travailleurs, des habitants du voisinage et même des consommateurs des produits ainsi empoisonnés. Une réglementation et un **contrôle rigoureux des pesticides** autorisés/interdits seront mis en place.

Les **semences OGM** (organismes génétiquement modifiés) doivent être **interdites**, notamment pour éviter la contagion sur les plantations des champs voisins car la réputation des produits malgaches exportés réside souvent dans le système de culture biologique et agro-écologique.

Le type de cultures à développer sur les ZIA devra être en priorité des cultures vivrières qui assureront la sécurité alimentaire locale et s'écouleront sur le marché national et dont le surplus sera exporté comme souhaité. La **sécurité et l'autosuffisance alimentaires** des Malgaches doivent constituer un objectif permanent de toutes les parties prenantes en priorisant les projets d'investissement visant la production de denrées alimentaires diverses destinées à la consommation locale d'abord, à l'exportation ensuite, et en limitant les surfaces destinées aux autres types et classes de produits tels que les agrocarburants, le coton et autres.

L'investisseur qui détient un contrat de bail ou autre pour réaliser son projet est tenu de respecter les droits des communautés locales environnantes, **ne doit pas accaparer l'eau et les autres ressources** pour l'usage de ses travaux au détriment des champs et des besoins du voisinage sous peine de sanctions à déterminer et à appliquer.

L'investisseur doit également assurer **des emplois aux conditions et revenus décents, le respect des droits du travail** et des droits de l'homme à la convention collective de travail, la préservation de la santé et de la sécurité de la collectivité, la prévention et la réduction de la pollution, la participation accrue de la collectivité.

Les paysans qui le souhaitent devraient pouvoir faire partie des investisseurs sur les ZIA, quelle que soit la structure qu'ils souhaitent adopter pour cela, de manière individuelle, familiale, ou en association. Des institutions d'accompagnement devraient être mises en place pour les appuyer.

La loi sur les ZIA devra comporter des **sanctions** claires en vue d'annuler le contrat d'un investisseur en cas de non-respect du cahier de charges ou de faute grave.

Malgré l'affirmation du penchant vers une droite libérale du régime actuel à Madagascar par les hauts dirigeants (11), une **coordination** et un **contrôle** devront être effectués au moment de la revue préalable des *business plans* des investisseurs pour que la totalité des champs de culture dans les ZIA ne soit pas dédiée à la monoculture destinée à l'exportation. Les spéculations prioritaires devraient être des produits qui correspondent aux besoins et habitudes alimentaires des Malgaches 1/ pour que les cultivateurs malgaches ne soient pas tous obligés d'acheter et consommer des produits d'importation et 2/ pour que les produits puissent être consommés sur place s'ils ne sont pas écoulés sur le marché international pour une raison ou pour une autre.

Conclusion

Dans la situation de fragilité et précarité actuelle de la majorité de la population malgache, toute erreur ou maladresse dans la mise en place de la loi sur les ZIA peut mener à une situation de famine et de crise alimentaire grave et durable à Madagascar.

Le souci de prudence vis-à-vis de l'existence de terres disponibles en permanence pour assurer la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire et le développement de la majorité des citoyens, en l'occurrence des paysans, amène le Collectif TANY à susciter la vigilance de tous sur les terres et les ressources naturelles. Dans le contexte actuel où une partie des dirigeants et de l'élite malgaches cherche à faire venir des investisseurs à Madagascar, **à tout prix**, la création de plusieurs lois sur les terrains à statut spécifique comme celle sur les ZIA, doit éviter absolument de léser les intérêts des paysans et communautés locales malgaches.

Le Collectif TANY demande en particulier aux responsables de diffuser au grand public le projet de loi sur les ZIA censé tenir compte des suggestions et craintes des acteurs au cours des consultations publiques pour une dernière revue par les citoyens avant son envoi à l'Assemblée nationale.

Paris, le 25 mai 2017

Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY

patrimoine.malgache@yahoo.fr ; <http://terresmalgaches.info> ; www.facebook.com/TANYterresmalgaches

Références

- (1) Ministère auprès de la présidence en charge de l'agriculture et de l'élevage, Direction du partenariat et de la promotion des investissements, Atelier de consultation régionale, Mise à disposition de terrains pour l'investissement agricole, Termes de référence.
- (2) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article65>
- (3) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article167>
- (4) Ministère de l'Agriculture, Projet de Croissance Agricole et de Sécurisation Foncière (P-CASEF), Cadre de Politique de Réinstallation – Rapport final – Novembre 2015.
- (5) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article133>
- (6) http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/Rapport_Accaparements_de_terres_Madagascar_2013.pdf
- (7) http://ilo.ch/addisababa/media-centre/pr/WCMS_554425/lang--fr/index.htm
- (8) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article120>
- (9) <http://carrefourentrepreneursoceanindien.org/investissements-agribusiness-pourquoi-les-investisseurs-potentiels-hesitent/>
- (10) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article85>; <http://terresmalgaches.info/spip.php?article84>
et surtout <http://terresmalgaches.info/spip.php?article86>
- (11) <http://www.madagascar-tribune.com/Pour-une-nouvelle-politique-de,19988.html>