



## LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES VISENT-ELLES LA DIMINUTION DE LA PAUVRETE DES MALAGASY OU LE CONTRAIRE ?

Pendant que l'opinion publique s'inquiète du contenu final des amendements à la nouvelle loi foncière relative aux propriétés privées non titrées (1), qui devraient être adoptés au cours de la session parlementaire en cours, un document de la Société Financière Internationale (SFI) et de la Banque Mondiale intitulé « Diagnostic du Secteur Privé – Créer des marchés à Madagascar » publié en décembre 2021 (2), provoque d'importantes préoccupations. Comportant des recommandations sur la « réforme » de plusieurs lois, **afin que les investisseurs étrangers puissent devenir propriétaires de terres malgaches**, les parties de son contenu en lien avec les terres méritent d'être portées à la connaissance de tous et d'être dénoncées. Ceci nous rappelle que la Banque Africaine de Développement avait émis comme condition d'attribution d'un financement du Programme d'Appui à la Compétitivité Economique (PACE) en 2019 l'adoption par les dirigeants malagasy de textes règlementaires relatifs aux **agropoles** (3). Les impacts dramatiques d'une éventuelle application de ces propositions inacceptables sur l'**appauvrissement** de la population déjà démunie nécessitent une large information et des débats.

### I - Quelles sont les lois mentionnées qui permettraient aux investisseurs étrangers de devenir propriétaires de terres ?

1- Le rapport de la SFI et de la Banque mondiale part d'une analyse de la situation de Madagascar post-Covid 19. Il met en évidence les défauts et lacunes du pays, déjà souvent évoqués, qui empêcheraient le développement du secteur privé et la venue d'investisseurs, comme la gouvernance et l'insuffisance d'infrastructures dans divers domaines. Ensuite il avance des propositions pour améliorer l'« **environnement des affaires** » en demandant notamment

- la réduction « *des avantages injustes dont bénéficient certaines entreprises en place* »,
- l'adoption d'une **loi sur les investissements** qui « *harmonise les différentes lois et réglementations [...], une condition primordiale permettant de renforcer la confiance des investisseurs* »
- et l'accélération de « *réformes* » qui motiveraient de nouvelles entreprises à s'installer, en citant « *le transfert de propriété* ». (2)

2 - Le chapitre consacré aux **terres** souligne que le marché foncier à Madagascar « *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* ». Selon le rapport, « *les étrangers ne peuvent pas acquérir définitivement des terres, et le cadre de la location n'offre pas une sécurité suffisante pour les investissements à long terme* ». Aussi suggère-t-il

- « *la mise à jour du cadre juridique et de la Loi-cadre sur le zonage, pour clarifier les procédures relatives aux zones d'investissement, y compris les zones d'investissement agricole,*
- *l'adoption de la loi sur les propriétés foncières privées titrées, qui vise à faciliter les procédures de transfert des terres et à créer la possibilité d'acquérir des terres* » (2)

Le risque de voir le gouvernement malgache adopter ces recommandations de la Banque Mondiale est très élevé car dans une lettre d'intention destinée au Fonds Monétaire International (FMI) datée du 24 février 2022, le Ministre de l'Economie et des Finances écrit « *Nous poursuivrons nos efforts pour promouvoir un climat d'affaires favorable, qui est essentiel pour stimuler l'investissement privé, comme prévu dans notre PEM (4). [...] Dans le cadre d'une nouvelle loi sur les investissements, nous avons l'intention [...], de renforcer l'égalité de traitement des investisseurs nationaux et étrangers, et clarifier [...] les questions d'accès à la terre et des droits de propriété* » (5)

Toutes les lois mentionnées ont pourtant fait l'objet de fortes critiques de la part des organisations de la société civile et d'autres entités, et une présentation à l'improviste de nouvelles versions de ces textes pour un vote par les parlementaires à cette session du mois de mai 2022, serait complètement inacceptable.

### II - Pourquoi ces recommandations vont-elles à l'encontre du développement des Malagasy ?

1 – **Légaliser l'achat de terres malgaches par les investisseurs étrangers est dangereux** pour l'existence de la majorité des Malagasy à moyen et long terme et pour leurs droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. L'inégalité criante des moyens risque d'aboutir rapidement à une cession massive de terres aux investisseurs étrangers et à la disponibilité d'une part minoritaire du territoire aux ressortissants malagasy aux revenus modestes. Les Malagasy ont un attachement très fort à la terre, comme écrit dans le rapport. Les trois quarts de la population vivent de leur travail de la terre nourricière. **La terre n'est pas une marchandise** mais un bien public, précieux, commun à l'ensemble de la nation malagasy dont les générations futures devront hériter pour assurer leur souveraineté alimentaire et leur développement. Les balises de protection de la propriété privée habilement posées dans la Constitution n'ont toujours pas permis de récupérer pour les familles malagasy les terrains vastes et fertiles dont les colons détiennent des titres « *définitifs et inattaquables* » et

de nouvelles lois risquent de faciliter l'acquisition de titres fonciers par les investisseurs étrangers ? Assurer un meilleur **accès à la terre** pour que les communautés locales puissent vivre dignement et nourrir la nation ne peut pas être confondu avec la mise en place des « marchés fonciers » à la sauce néolibérale. Nous insistons sur le fait que la **légalisation de l'achat de terres par les entreprises et autres entités étrangères à Madagascar doit être rejetée** car cela va à l'encontre du développement durable des Malagasy.(6)

**2** - Les allusions du document de la SFI et de la Banque Mondiale au **zonage** et à la **loi-cadre** font référence à deux textes de lois très controversées

- d'une part, la **loi sur les zones économiques spéciales** (ZES) votée en 2018, après moult rebondissements dus à son rejet par de simples citoyens, organisations de la société civile et politiciens, et dont le décret d'application n'a pas été pris par les autorités compétentes ; (7)

- d'autre part, le **projet de loi-cadre sur les terrains à statut spécifique**, incluant les zones dédiées aux investissements, qui a provoqué en 2020, une levée de bouclier de la part des organisations de la société civile, des gestionnaires d'aires protégées et des bailleurs de fonds œuvrant dans le domaine du foncier, du développement rural et de l'environnement (8).

C'est à l'occasion d'un atelier organisé par le Fonds National Foncier à Antsirabe en mars 2020 sur ce dernier projet de loi qu'une présentation sur les **agropoles** a été réalisée (9). Nous avons appris plus tard que l'« adoption de deux décrets sur la création et la gestion des agropoles constituaient une des conditionnalités de l'aide budgétaire 3<sup>ème</sup> tranche pour Madagascar émanant de la BAD dans le cadre du PACE III » (3). Comme les ZES, les agropoles désignent un ensemble d'entreprises, de producteurs et de services circonscrits dans une aire géographique donnée, qui « bénéficieront de mesures relatives aux incitations fiscales et à la protection des investissements » (10). La **Stratégie Nationale pour l'Agribusiness** nous apprend que 4 millions d'hectares d'agropoles sont prévus dans les prochaines années à Madagascar (11). Pourtant, d'autres pays qui ont expérimenté cette approche depuis les années 2000 nous montrent qu'elle ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs escomptés et conduit à des effets néfastes pour les petits paysans (12).

S'appuyant sur les baux emphytéotiques de 30 ans ou plus existants, les organisations de la société civile malgache ont déclaré qu'« en ce qui concerne les zones d'investissement, plusieurs exemples montrent que les dirigeants successifs ont privilégié les investisseurs étrangers en leur attribuant de vastes surfaces [...]. Les familles malgasy qui occupaient ces terres ont alors perdu leurs lieux de vie et de travail, ainsi que les terres ancestrales d'enracinement de leur culture, et ont vu leur environnement désacralisé, dénaturé et détruit, leurs sources d'eau polluées et diverses maladies se développer : leur appauvrissement et leur souffrance sont indéniables » (13).

Ce constat des organisations malgasy est confirmé par une étude de Land Matrix Initiative publiée cette semaine à partir de 740 cas d'attribution de terres de vastes surfaces (de 200 ha ou plus), incluant des cas malgaches, qui déclare que « l'écrasante majorité des investissements fonciers en Afrique se fait encore trop souvent au détriment des populations locales et de l'environnement » (14).

Les conséquences d'une vente définitive de terrains de plus ou moins vastes surfaces aux investisseurs étrangers seraient encore plus graves.

## Conclusion

La revendication d'« accès » à la propriété foncière des investisseurs étrangers à Madagascar véhiculée par le diagnostic du secteur privé de la Banque Mondiale s'avère scandaleuse car elle fait violence aux valeurs culturelles malgasy, annule tout espoir de développement durable de la majorité de la population et vise à enrichir davantage les oligarques nationaux et étrangers. Elle nous promet encore plus d'inégalité, pas moins.

Si l'inégalité de traitement entre des investisseurs déjà sur place et les nouveaux arrivants constitue un problème, c'est dans le sens d'une diminution des avantages des investisseurs privilégiés que les lois devraient être modifiées mais non pas dans le sens d'un dépouillement définitif des générations malgasy d'aujourd'hui et de demain de leurs terres, que la légalisation des ventes de terres aux investisseurs étrangers provoquera de manière certaine.

La grave crise alimentaire mondiale qui s'amorce devrait pousser les dirigeants à renforcer les moyens de production de tous les paysans malgasy en leur facilitant l'accès à davantage de terres face à la moyenne inférieure à 1 ha de chaque exploitation agricole actuellement. Miser au contraire sur les investisseurs et accorder le droit de propriété aux investisseurs étrangers, n'est-ce pas mépriser les paysans et condamner l'agriculture paysanne à une mort certaine ?

La logique et la cohérence dans la lutte contre la pauvreté et la famine devraient amener les décideurs à se concentrer sur les voies et moyens de soutenir les paysans malgasy pour qu'ils produisent de manière indépendante les denrées alimentaires pour leur famille et pour le marché local, au lieu de favoriser l'agribusiness et d'appuyer des projets suicidaires pour la population, tels que la vente de terres malgasy aux investisseurs étrangers et « Madagascar, Grenier de l'Océan Indien » (15, 16).

20 mai 2022

Collectif pour la Défense des terres malgaches – TANY

[patrimoine.malgache@yahoo.fr](mailto:patrimoine.malgache@yahoo.fr) ; [www.terresmalgaches.info](http://www.terresmalgaches.info) ; [www.facebook.com/TANYterresmalgaches](https://www.facebook.com/TANYterresmalgaches)

Le Collectif TANY est désormais sur Twitter : @CollectifTany

## Références :

- (1) [https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2021/07/Loi-n%C2%B0-2021-016-propri%C3%A9t%C3%A9-fonci%C3%A8re-priv%C3%A9e-non-titr%C3%A9\\_corr%C3%A9.pdf](https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2021/07/Loi-n%C2%B0-2021-016-propri%C3%A9t%C3%A9-fonci%C3%A8re-priv%C3%A9e-non-titr%C3%A9_corr%C3%A9.pdf) ;  
<https://www.foncier-developpement.fr/actualite/madagascar-resume-et-analyse-des-points-saillants-de-la-nouvelle-loi-n2021-016-regissant-la-propriete-fonciere-privée-non-titree/>
- (2) <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d681c7b-538c-4c59-bf59-f5030b76a561/CPSD-Madagascar-FR.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nSi04A9> ;  
<https://blogs.worldbank.org/fr/africain/mobiliser-le-secteur-privé-pour-soutenir-le-developpement-de-madagascar>
- (3) Citation extraite de la Note de présentation des projets de décrets régissant la mise en place des agropoles et les structures de promotion et de gestion des agropoles par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, du 08 novembre 2019.  
Le rapport d'évaluation du PACE III - Octobre 2019,  
[https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/projects-and-operations/madagascar\\_-\\_programme\\_dappui\\_a\\_la\\_competitivite\\_economique\\_-\\_phase\\_iii\\_pace\\_iii\\_-\\_rapport\\_devaluation\\_de\\_projet\\_compressed.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/projects-and-operations/madagascar_-_programme_dappui_a_la_competitivite_economique_-_phase_iii_pace_iii_-_rapport_devaluation_de_projet_compressed.pdf), cite parmi les « 3.2.7 Mesures soutenues par le PACE III les mesures de réformes visant à moderniser le cadre juridique et institutionnel pour le développement de pôles de croissance agroindustrielle, à travers [...] (ii) l'adoption de la Loi régissant les agropoles ; (iii) l'adoption du décret régissant la structure de promotion et de gestion des agropoles ; et (iii) l'adoption du décret définissant un mécanisme transparent d'allocation des terres dans les agropoles et les cahiers de charges pour les investisseurs privés et les populations locales. » Dans le Document de Stratégie Pays 2022-2026, la BAD ne parle plus des agropoles mais déclare à plusieurs reprises soutenir l'amélioration de l'environnement des affaires. <https://www.afdb.org/fr/documents/madagascar-document-de-strategie-pays-2022-2026>.
- (4) PEM : Plan Emergence Madagascar
- (5) <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/16/Republic-of-Madagascar-First-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-Press-515241> page 66 paragraphe 38. (Traduction libre)
- (6) <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2020/11/Loi-n%C2%B0-2007-036-sur-les-Inv.%C3%A0-Mcar.pdf>  
<https://p1.storage.canalblog.com/28/03/448497/130046385.pdf>
- (7) [https://edbm.mg/wp-content/uploads/2017/12/Loi-n-2017-023\\_ZES.pdf](https://edbm.mg/wp-content/uploads/2017/12/Loi-n-2017-023_ZES.pdf)
- (8) [http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/projet\\_de\\_loi\\_cadre\\_sur\\_les\\_terrains\\_a\\_statuts\\_specifiques\\_pour\\_observation\\_mars\\_2020\\_.pdf](http://terresmalgaches.info/IMG/pdf/projet_de_loi_cadre_sur_les_terrains_a_statuts_specifiques_pour_observation_mars_2020_.pdf)
- (9) [https://www.lakroa.mg/item-2070\\_articles\\_economie\\_18-atelier-de-finalisation-du-projet-de-loi-sur-les-terrains-a-statut-spacifique.html](https://www.lakroa.mg/item-2070_articles_economie_18-atelier-de-finalisation-du-projet-de-loi-sur-les-terrains-a-statut-spacifique.html)
- (10) Comité technique « Foncier & Développement », 2022 (à paraître) Les zones économiques spéciales et le foncier : tendances globales et incidences locales au Sénégal et à Madagascar, AFD, MEAE
- (11) Présentation à la Réunion de validation – Plan de mise en œuvre – Stratégie nationale de l'Agribusiness – Madagascar, Visio-conférence 15 juillet 2020.
- (12) <http://65.39.154.62/post/view/30273-madagascar-pire-que-le-projet-daewoo-la-strategie-nationale-de-l-agrobusiness>  
[https://ccfd-terresolidaire.org/wp-content/uploads/2017/06/rapport\\_pcaa\\_exe\\_ok.pdf](https://ccfd-terresolidaire.org/wp-content/uploads/2017/06/rapport_pcaa_exe_ok.pdf)
- (13) <https://www.madagascar-tribune.com/Communique-des-organisations-de-la-societe-civile-sur-le-projet-de-loi-cadre.html>
- (14) [https://landmatrix.org/documents/142/LMI\\_Africa\\_Report\\_on\\_investor\\_practices\\_2022.pdf](https://landmatrix.org/documents/142/LMI_Africa_Report_on_investor_practices_2022.pdf)
- (15) <https://actu.orange.mg/madagascar-doit-redevenir-le-grenier-agricole-de-locean-indien/>
- (16) <https://www.farmlandgrab.org/post/view/21822-madagascar-grenier-de-locean-indien-des-engagements-a-risques-a-mener-avec-precaution>  
<https://www.farmlandgrab.org/post/view/22600-madagascar-grenier-de-locean-indien-que-les-paysans-ne-deviennent-ni-les-oublies-ni-les-victimes>