

Les défis à relever dans les nouvelles lois sur les investissements

Collectif Tany -16/06/14

Le Collectif TANY a publié ses propositions « pour une nouvelle politique de gestion des terres malgaches » [1] après les « considérations préalables » [2] dont les points essentiels ont été :

- l'arrêt des accaparements de terres, qu'ils se manifestent par la vente de terres aux étrangers, par le bail emphytéotique, ou par l'attribution de concession ;
- l'intégration dans la législation malgache de la reconnaissance légale des droits légitimes et pratiques coutumières des occupants selon les recommandations des Directives volontaires [3] en renforçant les avancées apportées par la réforme foncière sur les propriétés privées non titrées (PPNT) [2]
- la modernisation des lois en modifiant les statuts obsolètes des terres notamment par la mise en place d'une prescription sur les titres fonciers [1] ;
- et la délimitation d'espaces du territoire dédiés exclusivement à l'agriculture familiale paysanne et à l'autosuffisance alimentaire locale [1].

Le Collectif TANY poursuit la publication de ses réflexions et suggestions en vue d'apporter ses contributions à l'élaboration des projets de loi sur les investissements. Le gouvernement comme l'assemblée nationale devraient prendre des décisions sur une nouvelle politique et de nouvelles lois dans les prochaines semaines. Dans ses propositions, le Collectif TANY tire les leçons des investissements courants à Madagascar et vise particulièrement la mise en place de lois sur les investissements favorisant **les intérêts de la majorité de la population malgache et des générations futures**.

Respect des intérêts et droits fondamentaux des communautés locales

« *L'investissement étant l' « action d'engager des capitaux dans une entreprise en vue d'un profit à long terme » et le « résultat de cette action », un investissement sur les terres* notamment **agricoles**, implique toujours plusieurs parties prenantes : l'investisseur, l'Etat central, les autorités locales et les communautés locales. Le profit, à moyen ou à long terme, tiré d'un investissement doit donc profiter à toutes les parties, surtout aux communautés locales, mais pas seulement à l'investisseur comme c'est trop souvent le cas.

L'Etat et les autorités doivent **privilégier les investissements qui maintiennent l'accès et le contrôle des populations sur leurs terres**. La vente de terres aux sociétés étrangères qui ont un associé malgache [4], mais aussi les baux emphytéotiques, c'est-à-dire la location de terrains de vastes surfaces pour 18 à 99 ans à des investisseurs nationaux ou étrangers, ainsi que l'attribution de concessions doivent donc être désormais interdits par les lois car ils foulent aux pieds le droit d'accès des populations à leurs terres. [5]

L'ensemble de toutes les terres constituent un bien commun de la population malgache. Aussi les autorités centrales et locales sont tenues d'effectuer **une consultation des communautés locales** potentiellement affectées par un projet d'investissement agricole : informer tous les hommes et femmes, jeunes ou âgés, dans une langue compréhensible par tous, de tous les aspects du projet et leur laisser le temps d'échanger et de réfléchir, permettre à tous de s'exprimer, afin d'obtenir leur « consentement libre, préalable et éclairé » [6]. Si les communautés refusent le projet, leur opinion doit être respectée et toute pression, menace ou répression vis-à-vis des personnes ou groupes qui n'ont pas donné leur accord doit être interdite et sanctionnée.

La **sécurité et l'autosuffisance alimentaires** doivent constituer un objectif permanent de toutes les parties prenantes en priorisant les projets 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 classes de produits. Les agrocarburants, principalement le jatropha pour l'agro-diesel et la canne à sucre pour l'agro-éthanol, par exemple, occupaient déjà plus de 70 000 hectares à Madagascar en 2012 sur 1 280 000 hectares visés [7].

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. Il doit également assurer des emplois aux conditions et revenus décentes, 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.

Nécessité d'une évaluation préalable effective de chaque projet

Face à la pauvreté dont souffre la majorité de la population notamment dans les zones rurales et l'objectif des investissements nationaux et étrangers étant censé améliorer cette situation, **l'évaluation de l'impact économique** des projets doit prendre une place plus importante et impliquer les communautés locales, pour que ces investissements contribuent réellement au développement au lieu d'aggraver la situation des paysans et des populations vulnérables [5]. La législation malgache actuelle exige un business plan à l'intérieur du dossier de demande d'attribution de terres de grande superficie supérieure à 2 500 ha étudié par un « comité interministériel » qui analyse le projet du point de vue de l'impact socio-économique, entre autres, avant de prendre une décision sur un rejet ou une approbation [8]. L'attribution de terres de vaste superficie doit cesser, cette procédure doit être généralisée à tous les projets quelle que soit la surface impliquée, et être adjointe d'une soumission aux échanges avec les communautés hôtes concernées pour s'assurer que les gains escomptés soient supérieurs aux pertes subies.

Le questionnement et la validation de la compatibilité du projet avec la **stratégie de développement** de l'Etat, de la région et de la commune méritent une attention particulière, la confirmation de la solvabilité et de la compétence de l'investisseur devrait également figurer parmi les actions d'évaluation. Par ailleurs, la lutte contre le blanchiment d'argent constituera un des objectifs de la vérification de l'origine des fonds utilisés par l'investisseur.

La mobilisation des outils d'évaluation financière nécessaire sera de mise pour valider les estimations et calculs présentés par l'investisseur

Afin de **ne pas détruire les acquis**, les nouveaux projets ne doivent pas mettre en péril les activités existantes mais respecter le patrimoine culturel, les paysages, les pratiques et le savoir-faire traditionnels. Les défauts ou faiblesses de ces activités existantes gagneront à être identifiés et redressés mais la tendance à anéantir d'emblée les pratiques locales au bénéfice des nouvelles méthodes supposées apporter le modernisme et le développement avec les investissements ne devra pas être une pratique systématisée.

Parmi les contreparties directes des investissements figurent souvent la réalisation d'aménagements scolaires ou sanitaires et l'amélioration des infrastructures existantes. Ces derniers devront **bénéficier à l'ensemble de la population** de la commune concernée **sans aucune restriction ni discrimination**. Les contreparties devront également intégrer le renforcement des capacités des producteurs locaux.

Une **étude d'impact environnemental** est exigée par le décret MECIE à Madagascar [9]. Le Collectif TANY propose que cette étude préalable devienne plus rigoureuse et non complaisante, même si pour cela l'Etat devra envisager l'engagement d'un organisme indépendant et reconnu au niveau international. Par ailleurs, le Collectif TANY propose que les exploitants alimentent un compte séquestre afin de garantir l'exécution des travaux post-exploitation, tels que les travaux de démontage des sites, de réhabilitation environnementale, ..., même si le projet connaît une fin prématurée. Ce fonds de garantie, réévalué annuellement, servira également pour la prise en charge des accidents éventuels au cours de l'exploitation et la réparation des dégâts non compressibles dus à toutes les phases du projet.

Combinée aux réflexions sur les impacts économiques d'un projet, une **étude d'impact social** devra devenir obligatoire : des acteurs, organismes ou institutions compétents la prendront en charge afin d'estimer et d'argumenter les mesures adéquates de compensation, en particulier pour indemniser de manière juste les populations déplacées éventuelles en tenant compte des préjudices subis actuels et futurs, pour leurs descendants, durant toute la durée d'un bail ou d'un contrat et pour garantir la réinstallation des déplacés volontaires et involontaires.

Impératif de transparence du processus d'investissement

La transparence ne suffisant pas pour qu'un investissement soit bénéfique pour l'Etat et pour la majorité de la population, elle est néanmoins nécessaire pour garantir une bonne gestion.

La transparence par une information publique doit être de règle dès le début des discussions avec l'investisseur pour que les négociateurs, mandatés par l'Etat dans le cas d'un investisseur national ou représentant la partie malgache s'il s'agit d'un investisseur étranger, sachent et puissent prétendre qu'ils défendent les intérêts de la population. Cela permettra d'asseoir leur crédibilité vis-à-vis des interlocuteurs dans le rapport de forces.

A toutes les étapes, et notamment au moment des échanges avec les communautés locales sur le projet, les représentants de l'Etat et des autorités locales doivent rendre publiques l'ensemble des informations relatives au projet, y compris les données sur les actionnaires et sur les fonds utilisés afin que les citoyens avertis puissent vérifier préalablement la fiabilité, la solvabilité et les expériences de l'investisseur dans le même secteur d'activités, les résultats des études d'impact économique, environnemental et social et les plans de gestion, ainsi que les clauses contractuelles.

La transparence du contrat et de ses différents termes doit également être assurée par leur divulgation. Tout « secret » concernant l'engagement financier et mobilier sera proscrit par la loi, pour éviter tout abus et tromperie.

Afin d'assurer la transparence de la gestion des terres, en accord et en partenariat avec l'Etat, la société civile devra mettre en place l'équivalent d'un « registre public » - où l'inscription de tous les contrats sera obligatoire. Ce document sera consultable par le public et mis à jour de manière régulière. Ce registre pourra être complété et géré par la société civile, principalement sur la base des informations collectées par les commissions foncières communales [10], et coordonnées avec les responsables au niveau du ministère chargé du Foncier qui auront initié et mis à jour, sur un site internet, les données relatives à l'état des lieux de tous les contrats déjà signés et les transactions en cours de discussion sur l'ensemble du territoire, concernant les ventes et baux emphytéotiques des terrains de l'Etat, selon une demande insistante du Collectif TANY en attente de réalisation.

Tout investissement devra contribuer au développement durable de la nation malgache

L'agriculture constituant le domaine qui emploie le plus de main d'œuvre actuellement à Madagascar, l'opportunité et l'adéquation de tout investissement dans l'agriculture devront :

- impliquer les producteurs locaux en répondant à leurs aspirations et en les intégrant de façon spécifique et efficace dans le contrat ;
- intégrer dans le contrat les engagements de l'investisseur sur la création d'emplois de qualité et sécurisés dans la durée : créer des emplois nouveaux, directs ou indirects, qui dépassent de manière conséquente les emplois détruits par son implémentation, ceux qui sont compromis et ceux qui auraient pu être développés avec d'autres alternatives ;
- rechercher une structuration de l'emploi en donnant la préférence aux projets organisant à la fois la production, la transformation et la commercialisation, favoriser l'utilisation d'ouvriers salariés (permanents autant que possible), donner la priorité au recours à des petites entreprises, groupements ou paysans de la zone pour répondre aux besoins de sous-traitance ;
- contenir une clause d'insertion fixant les engagements d'emploi de salariés locaux d'une part, de Malgaches venant d'autres régions, d'autre part, et de travailleurs venant d'autres pays si nécessaire.

Les réflexions et décisions concernant les projets d'investissement doivent suivre des règles strictes relatives à la recherche d'une diversification afin d'éviter les risques de mono-dépendance vis-à-vis d'une relation bilatérale avec un Etat ou une société, ou à l'égard d'un produit spécifique.

Les critères de sélection des projets doivent garantir l'équité en offrant les mêmes opportunités aux investisseurs nationaux et étrangers.

La fiscalité étant un aspect majeur dans la contribution des investisseurs au budget des instances centrales et locales, la précision des droits et obligations des sociétés et des exploitants pour que les différentes parties contribuent de manière juste et équitable à l'alimentation des ressources des différentes instances fera l'objet d'une précaution particulière. En retour, l'utilisation des impôts et redevances par les autorités fera l'objet d'un suivi plus effectif et plus efficace que par le passé. Le prix de locations des terres dans le cadre de bail avec des investisseurs nécessite actuellement de nouvelles réflexions et un meilleur cadrage en raison de leur niveau excessivement bas.

Des contrats équitables à revendiquer

L'absence de transparence des contrats à Madagascar actuellement empêche de se faire une opinion exacte de leur contenu et de leurs défauts, mais certaines pratiques observées amènent le Collectif TANY à souligner les points suivants à leur sujet :

- Conformément au principe de précaution, la loi devra interdire le transfert de propriété de terres par des ventes et limiter la durée de bail et la surface attribuée à chaque contrat.
- Le subterfuge consistant à créer une filiale malgache de poids insignifiant étant une pratique répandue, l'Etat doit se doter des moyens juridiques pour contrecarrer cette tendance.
- Dans le cadre de la publicité du contrat, celui-ci devra être signé en 4 exemplaires à destination de l'Etat, de l'investisseur, de la société civile et des communautés locales, dont une copie en langue malgache.
- Les garanties de suivi doivent être assurées par l'instauration de clauses suffisamment spécifiques pour avoir une force légale et permettre le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre. Des indicateurs de performance seront précisés, la participation des communautés affectées au suivi sera accrue.
- Trouvant étrange l'absence dans les actualités de sanction d'investisseurs pour non-respect de clause d'un contrat à Madagascar, le Collectif TANY préconise fortement la mise en place d'une clause de rupture impliquant l'élaboration d'un système de pénalités (X Ariary/jour) pouvant aller jusqu'à la rupture, à appliquer en cas de non-respect des principes et clauses énumérés dans l'exécution du contrat et du cahier de charges.
- Par contre, dans plusieurs cas concrets, le changement d'activités d'un investisseur a été signalé et aucune conséquence ne s'en est suivie. Une clause de sortie ou de renégociation doit devenir obligatoire : une renégociation du contrat par l'Etat et avec l'implication des communautés locales sera exigée en cas de cession d'un contrat par un investisseur à un autre, ou de changement de destination d'une surface de terres impliquée dans un contrat, Le droit de préemption de l'Etat et/ou des collectivités locales et une participation des collectivités locales aux plus-values de cession éventuelles devront être stipulées

Ethique et intérêt général

L'**exigence d'éthique** sera un point crucial dans la nouvelle politique de gestion des terres. En particulier, la lutte contre la corruption passive ou active devra amener à pourchasser de façon intransigeante toute forme de corruption et sanctionner lourdement à la fois le corrupteur et le corrompu.

Comme déjà annoncé dans les « considérations préalables » (2), la réalisation, le suivi et la coordination de cette nouvelle politique de gestion des terres, incluant la réflexion, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions liées aux investissements sur les terres agricoles, nécessiteront la mise en place d'une **nouvelle structure** dénommée **Comité pour le Respect de l'Environnement et du Développement Economique et Social, CREDES**, structure indépendante à impliquer dès les premières étapes de présentation d'un projet. Il sera composé de représentants d'organisations de la société civile, d'acteurs du Foncier, de représentants des agriculteurs comme les organisations paysannes travaillant dans la région concernée, d'universitaires et d'experts en économie et développement rural. Son rôle consistera notamment à

- Appuyer les communautés locales tout au long du processus de réflexions et discussions sur les terres,
- Apporter un soutien indépendant pour aider les communautés locales à bien comprendre les enjeux et les termes techniques et à défendre leurs intérêts pendant les discussions et négociations,
- Veiller au respect de l'environnement, des intérêts de la population locale et des principes de travail cités ci-dessus,
- Exiger que tous les termes du contrat soient explicitement écrits et rendus publics,
- Travailler sur le périmètre de sécurité alimentaire de chaque commune,
- Mettre en place un comité de surveillance des projets mis en place, dont nous parlerons dans le prochain communiqué, en particulier pour la surveillance de la réalisation des promesses de compensations et du respect des contrats,
- Assurer la communication et la coordination entre les différentes parties prenantes dans le sens du niveau local-central- local et dans le sens transversal.

Le Collectif TANY soumet ces suggestions aux instances législatives et exécutives de l'Etat et à la réflexion de tous les citoyens et décideurs pour que les investissements sur les terres malgaches fassent l'objet d'une législation et d'une régulation plus rigoureuse et pour que leur application, comme celle des textes de loi et de la réglementation déjà existants, devienne plus effective. L'engouement actuel du monde des affaires pour l'investissement sur les terres agricoles dans les pays comme Madagascar et les expériences malgaches actuelles accroissent en effet la nécessité de mieux défendre les intérêts de la majorité de la population malgache et des générations futures.

Les entreprises et investisseurs nationaux et étrangers affirmant volontiers être prêts à contribuer au **développement durable** de Madagascar, ces propositions du Collectif TANY se sont focalisées sur la déclinaison de cette notion dans le domaine des investissements selon trois caractéristiques reconnues du développement durable : l'efficacité économique, la responsabilité écologique et la solidarité sociale.

Les réflexions et propositions présentées dans ce communiqué se sont concentrées sur les investissements dans le secteur agricole. Les aspects spécifiques aux investissements miniers feront l'objet de la prochaine publication.

Paris, le 14 juin 2014

Le Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY

patrimoine.malgache@yahoo.fr

<http://terresmalgaches.info>

<http://www.facebook.com/TANYterresmalgaches>

Notes

[1] <http://terresmalgaches.info/spip.ph...>

[2] <http://terresmalgaches.info/spip.ph...>

[3] http://www.fao.org/fileadmin/user_u...

[4] Art. 18 et 19 de la loi sur les investissements 2007-036 promulguée le 14 janvier 2008.

[5] Les accaparements de terre à Madagascar – Echos et témoignages 2013 : <http://terresmalgaches.info/IMG/pdf...>

[6] <http://www.forestpeoples.org/fr/gui...>

[7] <http://awsassets.panda.org/download...> et <http://awsassets.panda.org/download...>

[8] circulaire datée du 20 octobre 2010 n° 321-10/MATD/SG/DGSF du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire relative aux procédures à suivre en vue de la location de vastes surfaces – supérieures ou égales à 2500 ha : <http://terresmalgaches.info/IMG/pdf...>

[9] Décret relatif à la Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) : <http://eiti-madagascar.org/fr/conte...> et <http://www.lagazette-dgi.com/index....>

[10] <http://www.madagascar-tribune.com/C...>

Source : <http://terresmalgaches.info/spip.php?article86>