

L'estimation des superficies concernées par les concessions massives de terre dans les pays pauvres

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 13.10.Q01

octobre 2022

Mots clés : acquisition massive - *land grabbing* - Madagascar - Mali - Sierra Leone

Cette fiche tente d'expliquer pourquoi l'évaluation des concessions ou acquisitions massives de terres (*land grabbing*) est délicate, et semble le plus souvent contradictoire ou confuse. La première raison tient évidemment au secret des affaires qui enveloppe les contrats ; et quand des informations chiffrées sont disponibles, les producteurs et utilisateurs de données ne précisent pas la nature du chiffre avancé. Pour sortir de cette difficulté, il a été nécessaire de définir une gamme de onze niveaux de référence utiles pour qualifier le phénomène, en particulier pour trier les chiffres proposés ici ou là. Si, dans l'appréciation d'une surface, on n'est pas capable de situer auquel de ces onze niveaux se réfère le chiffre avancé, mieux vaut rester prudent et reconnaître que la situation n'est pas encore évaluable. Ensuite, avant de comparer des chiffres, entre entreprises, d'un pays à l'autre, il faut savoir si ce que l'on compare est de même niveau.

La valse des valeurs chiffrées

L'exemple de Madagascar

L'exemple de Madagascar, celui par qui le *scandale du land grabbing* est arrivé sur la scène mondiale en 2008, s'avère troublant. On parlait alors, avec angoisse, de plus d'un million et demi d'hectares accaparés ou risquant de l'être. Quatre ans plus tard, on reconnaissait presque qu'on s'était alarmé pour rien : l'estimation des concessions de terres dans ce pays paraissait s'être totalement effondrée¹. En fait, on nageait en pleine confusion. Alors, entre déclarations alarmées manipulant les millions d'hectares et informations distillées au compte-gouttes et portant sur des surfaces nettement moindres, était-on réduit à être le jouet d'informations contradictoires ?

L'exemple de la Sierra Leone

Autre exemple : le cas d'*Addax Bioenergy* dans la Sierra Leone, qui est un dossier assez bien documenté. L'entreprise a loué 57 000 hectares. Dans cette superficie, environ 43 000 hectares sont définis comme étant la zone de projet ; ensuite environ 14 000 hectares seront effectivement affectés par divers aménagements ; et sur le total, les 157 cercles d'irrigation occuperont 10 000 hectares. Il y a donc une importante part de réserve foncière dans la location, puisque le contrat de location porte sur 57 000 hectares pour ne concerner que 10 000 hectares d'aménagements agro-industriels. Bien entendu, dans divers documents publiés, on apprend aussi que l'entreprise envisage une deuxième phase portant à 20 000 hectares le total des surfaces consacrées à l'agro-industrie. Donc pour ce dossier bien informé, il n'y a pas moins de 5 valeurs chiffrées qui circulent : 57 000, 43 000, 20 000, 14 000 et 10 000 hectares. Laquelle faut-il retenir dans les statistiques ?

¹ D'après la liste de *Grain* (publiée en 2012), les contrats signés à Madagascar étaient : *Complant* (Chine, 10 000 ha) ; *Landmark* (Inde, 150 000 ha) ; *Les Cultures du Cap Est* (Inde, 9 100 ha) ; *Madabeef* (Royaume Uni, 200 000 ha) ; le total concerne donc 369 100 ha, ce qui n'est pas secondaire. Mais il faut limiter l'effet d'évanouissement qu'on serait tenté de décrire. Perrine Burnod (économiste au CIRAD), de son côté, estimait en 2011 que l'affaire *Daewoo* (vaste projet agricole, conclu entre le gouvernement et la société sud-coréenne Daewoo Logistics, qui alimente la crise actuelle dans la Grande Ile, où la cession de terres à des étrangers est communément perçue comme une trahison) était l'arbre qui cachait une forêt : "le projet *Daewoo*, aujourd'hui abandonné, avait masqué une cinquantaine de projets agricoles) était l'arbre qui cachait une forêt : "le projet *Daewoo*, aujourd'hui abandonné, avait masqué une cinquantaine de projets agricoles ou forestiers de moindre ampleur. Entre 2005 et 2009, près de trois millions d'hectares de terres étaient convoités (65 % destinés aux productions alimentaires, 32 % aux agro-carburants, 3 % aux plantations forestières)."

On voit bien que la question ne doit pas être posée ainsi, de façon réductrice, car toutes sont exactes d'un certain point de vue.

Les niveaux de référence pour comprendre les chiffres

La classification suivante repose sur onze niveaux différents.

Au niveau du pays entier

1 - Les superficies globales ouvertes à l'investissement (traduction anglaise proposée : *Global investment area*)

Plusieurs pays hôtes ont défini une politique de développement de l'agro-industrie et ont délimité des zones souvent très vastes, qu'ils entendent proposer à l'investissement. Ces offres peuvent faire l'objet d'une politique conduite par une agence de promotion (*Agence pour la Promotion des Investissements* ou *API* au Mali ; *SLIEPA* en Sierra Leone ; *Agricultural Investment Support Directorate* ou *AISD* en Éthiopie ; etc.).

Les chiffres totaux des superficies ouvertes à l'investissement sont souvent très élevés. Au Mali, entre 2,2 et 2,5 millions d'hectares, dans différentes régions du pays. En Éthiopie, l'*AISD* offre 4 millions d'hectares et *The Oakland Institute* aboutit à un total proche en estimant à 3,6 millions d'hectares le total des superficies offertes à l'investissement, ce qui correspond aux 3, 589 millions d'hectares de terres que gère la *Banque fédérale de la terre*.

Il faut noter que certains pays font des offres par nature d'activités, en spécifiant ce qu'ils proposent pour le riz, les agrocarburants, la canne à sucre, etc. ce qui ne facilite pas la réalisation d'une évaluation globale.

2 - Les zones à investir en priorité (traduction proposée : *Priority investment area*)

Le gouvernement du pays hôte fait ses choix et détermine ses priorités : il dit par où il entend commencer les aménagements de façon prioritaire. Des institutions spécialisées (différentes des agences de promotion) peuvent se voir affecter des parts importantes de ces terres, afin d'en gérer la concession : *Banque fédérale de la terre* en Éthiopie ; *Office du Niger* au Mali. Par exemple, dans ce dernier pays, le gouvernement entend faire du delta intérieur du Niger la toute première grande zone d'investissement du pays.

3 - Zones en cours de négociation (traduction proposée : *Negotiated area*)

Certaines informations concernent les zones en cours de négociation : celles pour lesquelles les gouvernements disent être en pourparlers avec des investisseurs. Par exemple, en Sierra Leone, la superficie négociée vers 2010-2012 était de 480 000 hectares, soit 64 % de la superficie globale ouverte à l'investissement.

Au niveau des concessions

Les valeurs chiffrées suivantes se situent cette fois au niveau des concessions ou des entreprises contractantes.

4 - Les options sur concessions futures (traduction proposée : *Optional leased area*)

En même temps qu'elles négocient une concession précise (voir point suivant), les entreprises posent souvent des options sur des agrandissements futurs de leur zone d'exploitation, en repérant, dans les zones ouvertes à l'investissement, celles qui pourraient les intéresser. Un bon exemple est l'entreprise des *Moulins Modernes du Mali* (du groupe GDCM) qui, tout en négociant une concession de 7 400 hectares, dépose une option pour 20 000 autres hectares dans la zone de l'*Office du Niger*.

5 - Les zones concédées (traduction proposée : *Laesed area*)

Dans une zone à aménager, une entreprise candidate peut se voir attribuer une concession en une ou plusieurs zones. La concession regroupe généralement plusieurs types d'espaces qui tous ne vont pas obligatoirement devenir des secteurs d'agro-industrie. Ils sont détaillés ci-après aux paragraphes n^{os} 6, 7 et 8.

6 - Les réserves foncières au sein des concessions (traduction proposée : *Reserved land area*)

Au sein d'une concession, une entreprise peut très bien constituer une réserve foncière, zone qui restera sans aménagement, au moins pendant une durée indéterminée. C'est ce qu'entend faire *Addax* (société suisse spécialisée dans le domaine du gaz) qui, dans sa vaste concession de 57 000 hectares, en met 42 700 en réserve.

7 - Les zones de projet (traduction proposée : *Project area*)

Ces zones comprennent les périmètres irrigués qui formeront la base foncière de la production agricole, mais aussi tous les autres espaces nécessaires au bon fonctionnement agro-industriel : voies de communication, nouveaux villages, usines de traitement des produits agricoles (ex. : usine sucrière, usine d'éthanol), centrales électriques, et même des zones de réaffectation pour les populations déplacées. Plus compliquée quant à son évaluation chiffrée, est la situation d'aménagements situés hors de la zone et néanmoins vitaux pour le projet : par exemple, un barrage en amont d'un cours d'eau et dont l'impact foncier peut être important, quoique situé en dehors de la zone d'installation du projet agro-industriel.

La zone de projet peut donc recouvrir des réalités géographiques larges, à l'échelle d'un bassin-versant ou d'une portion de celui-ci.

8 – Les périmètres d'agriculture industrialisée ou irriguée (traduction proposée : *Irrigated area ; pivot area*)

Avec la superficie des zones d'agriculture aménagée, notamment d'agriculture irriguée, on est au centre des acquisitions de terres pour des projets agro-industriels. Il s'agit des périmètres aménagés en ce sens, dans lesquels dominent souvent les pivots d'irrigation circulaire.

9 – Les périmètres expérimentaux (traduction proposée : *Experimental area*)

Souvent, la première implantation de l'entreprise est très modeste par rapport à ses ambitions, parce qu'elle consiste en une zone d'expérimentation de semences pour définir celles qu'il faudra employer ensuite, et quelquefois aussi en une nurserie agricole, pour amorcer les premières pousses (ex. palmiers à huile).

10 – Les périmètres industriels de transformation (traduction proposée : *Industrial area*)

Ce sont les usines de transformation des produits agricoles, qui font l'objet d'une définition foncière à part.

Alors que les terres de la concession sont louées sous bail emphytéotique, le périmètre d'implantation de l'usine peut être immatriculé au nom de l'entreprise. C'est la seule zone dans laquelle la firme est propriétaire.

11 – Les zones de réinstallation (traduction proposée : *Resettlement area*)

Ce sont les zones que le gouvernement hôte et l'entreprise doivent utiliser pour la réinstallation des personnes déplacées en raison de l'aménagement.

Quelques exemples

Le tableau présenté en page 4 propose un relevé de chiffres qui figurent dans diverses sources d'information, et qui ont été classés en fonction des onze niveaux décrits ci-dessus.

En réalisant cette typologie il ne s'agit pas de dire que la question de l'évaluation des superficies de terres disponibles et des terres concédées peut être aisément réglée. Il s'agit plus modestement de tenter de sortir du flou un peu désespérant qui s'est jusqu'ici manifesté en ce domaine, en proposant ce guide pratique d'appréciation des chiffres avancés.

Gérard CHOUQUER, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Ce qu'il faut retenir :

Pour échapper aux contradictions qui se manifestent trop souvent dans la publication de données chiffrées concernant les concessions massives de terres, il a paru souhaitable de définir les niveaux de référence des chiffres avancés en les classant selon onze niveaux de référence.

Deux applications sont données, l'une au Mali, l'autre en Sierra Leone. L'intérêt de cette classification est de suggérer des bases pour échapper à la confusion fréquente des informations et aux effets récupérateurs.

	MALI				SIERRA LEONE
Superficie globale ouverte à l'investissement <i>Global investment area</i>	2,2 à 2,5 millions d'hectares				740 817 ha
Zone à investir en priorité <i>Priority investment area</i>	Pour l'Office du Niger, 960 000 ha en 8 zones, dont 450 000 ha en rizières				
Zone en cours de négociation <i>Negotiated area</i>	Pour l'ensemble du Mali, +/- 550 000 ha selon les chiffres officiels +/- 820 000 ha selon les chiffres officiels				environ 480 000 ha
Option sur futures concessions <i>Optional investment area</i>	N-SUKALA	MMM	SOSUMAR	MALIBYA	ADDAX
		20 000 ha			
Concession actée <i>Leased area</i>	20 000 ha dont 13 000 à la signature	7 400 ha	39 538 ha	100 000 ha	57 000 ha
Réserve foncière <i>Reserved land area</i>				75 000 ha	42 700 ha
Zone de projet agro-industriel <i>Project area</i>				25 000 ha	14 300 ha
Périmètre agro-industriel ou irrigué <i>Irrigated / Pivot area</i>	19 143 ha		14 000 ha (200 pivots)		10 100 (157 pivots)
Périmètre expérimental, nurserie <i>Experimental area</i>					412 ha (2010) + 40 ha de nurserie
Périmètre industriel <i>Industrial area</i>	857 ha		2 usines		
Zones de réinstallation <i>Resettlement area</i>			5 600 ha		

Pour en savoir plus :

- Perrine BURNOD : *Appropriations foncières: après l'affaire Daewoo, que se passe-t-il à Madagascar*, juin 2011, https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/art_pb.pdf
- Gérard CHOUQUER : *Terres porteuses, entre faim de terres et appétit d'espace*, éd. Errance/Actes Sud, 2012