

Les leçons de l'échec de la location de terres malgaches par Daewoo

Chido Makunike Tribune.com du 20/02/2009

Article traduit de l'anglais, initialement publié sur le site African Agriculture

Chido Makunike est un consultant en agriculture originaire du Zimbabwe, et basé à Dakar.

Le projet récent et très médiatisé du conglomérat sud-coréen Daewoo pour louer 1,3 million d'hectares de terres de qualité à Madagascar afin d'y cultiver du maïs pour le réexporter en Corée du Sud a échoué. Etant donné la taille et la témérité du contrat proposé, les conditions étonnamment favorables à Daewoo et les attaques portant sur le « néo-colonialisme » venant de nombreuses parties, il était probablement condamné dès le départ.

Maintenant que la clameur est légèrement retombée, peut-être est-il temps d'examiner plus calmement les leçons qui peuvent être retirées de cette affaire. C'est une chose de critiquer ce projet en particulier, mais les pays africains ont besoin d'investissement étranger, et l'agriculture offrira pendant longtemps les options de développement les plus réalistes pour l'Afrique.

Ce serait une honte si de la fureur à propos du plan de Daewoo, on ne retiendrait comme idée que les pays africains sont hostiles à tout investissement étranger dans l'agriculture. De toute façon, pendant que le projet de Daewoo est mis au pilori, d'autres accords de cultures commerciales à grande échelle sont conclus par des investisseurs étrangers dans beaucoup de pays africains, en particulier dans les cultures controversées de biocarburants.

Ceci suggère que ce sont les particularités du plan de Daewoo qui ont provoqué l'ampleur et la férocité des objections de tant de parties, plutôt que le concept même de participation étrangère à grande échelle dans l'affermage à Madagascar.

Précédents historiques

Prêter attention à l'histoire politique récente de l'Afrique aurait dû avertir toutes les parties concernées à cette affaire que l'opposition forte à celle-ci était non seulement prévisible mais presque garantie. La sensibilité africaine au sujet de la dépossession de terres par des étrangers remonte aux jours coloniaux et continue à exister en profondeur. Beaucoup de pays peinent encore à trouver des systèmes post-coloniaux de droit à la terre, qui puissent satisfaire les complexes impératifs contemporains de justice politique et sociale et les impératifs économiques. Cela a été loin d'être facile, en partie parce que ces différents impératifs s'opposent souvent les uns aux autres.

Le Zimbabwe, le Kenya, l'Afrique du Sud et la Namibie sont juste quelques-uns des exemples les plus évidents de pays africains confrontés à de profondes controverses sur les « problèmes fonciers ». Mais il en est beaucoup d'autres où ces problèmes existent également, même si ce n'est pas toujours avec la même intensité que dans ces quatre pays.

Indépendamment de la simple question de savoir qui a quel genre de droit sur quelles terres, ce que j'appelle l'« agriculture de plantations » a une mauvaise image dans les nombreux pays africains où elle a existé sous une forme ou une autre. Elle avait été longtemps associée au système de pillage colonial extractif, comme les mines. Des « prélèvements sur récoltes » ont été mis en place, parfois de force, pour soutenir la mission coloniale, et cela soit pour la consommation de la métropole coloniale, soit pour la simple exportation générale avec rapatriement des gains dans la métropole, soit encore pour financer l'implantation de colons.

Dans certains cas, le travail obligatoire a été employé dans ces plantations. Et même lorsqu'elles se sont transformées par la suite en « fermes commerciales » à grande échelle fournissant du travail salarié, plusieurs des caractéristiques de la vieille plantation sont restées. Le traitement des ouvriers agricoles était souvent minable, et comme aujourd'hui, la rentabilité de ces fermes dépendait en partie des bas salaires.

Exemples en Afrique Australe et anglophone

L'effondrement de l'agriculture commerciale à grande échelle du Zimbabwe représente peut-être un cas particulier, car elle a été orchestrée politiquement. Mais même lorsque le pays était glorifié en tant que « panier à pain de la région », ce n'était pas un modèle qui était universellement admiré, en partie en raison du parfum d'exploitation de cette agriculture de plantations. Même si la mainmise massive des fermes commerciales blanches n'avait pas été orchestrée et encouragée par le gouvernement du Président Robert Mugabe, ce modèle particulier d'agriculture commerciale voyait ses jours comptés du fait de la conjonction des pressions historiques, politiques, économiques et raciales. Cette même conjonction de pressions s'accumule en Afrique du Sud et en Namibie, et existe sous d'autres formes dans beaucoup d'autres pays.

La réalité est que plus particulièrement en Afrique, mesurer l'adéquation d'un modèle d'agriculture uniquement sur la base du rendement agricole ou de la rentabilité économique, comme le suggèrent certains « experts » de l'Afrique ou du développement, est de la myopie. Faire ainsi, c'est risquer des explosions à la Zimbabwéenne. L'Afrique du Sud peut encore éviter ce type d'explosion, mais il y a beaucoup de signes de pressions similaires causant de nombreuses frictions entre syndicats de grands fermiers blancs d'une part, et gouvernement et représentants des Africains du sud noirs réclamant la « restitution » des terres de l'autre.

Dans des pays aussi divers que le Ghana et la Tanzanie, des voix s'élèvent de plus en plus fort vis à vis des façons dont des terres publiques sont cédées à des investisseurs étrangers désireux d'accroître la production de bio-carburants. Pourtant, dans le même temps, les gouvernements ainsi que toutes les communautés locales sont également désireux de faire bon accueil à l'investissement étranger qui laisse espérer des emplois, des infrastructures, des recettes d'exportation et plus généralement du « développement ». Les controverses ne portent donc pas sur le fait de savoir si l'investissement agricole étranger est bienvenu ou non, mais sur la façon dont il est conduit.

Les particularités de l'affaire Daewoo

Voici ce que je pense être juste quelques unes des erreurs de l'affaire Daewoo : le projet était tout simplement trop grand, la compagnie proposant de louer ce qui semblait être la moitié du pays ! Il aurait dû être évident aux responsables des deux parties, au seul vu de la proportion de terres malgaches que Daewoo se proposait de prendre, que des reproches de néo-colonialisme s'en suivraient rapidement.

Les comptes-rendus sur les conditions convenues étaient peu clairs et contradictoires, mais il semble généralement admis que Daewoo aurait obtenu pour un loyer faible voire nul le bail de 99 ans proposé. Même s'il en aurait résulté au final la création de nombreux emplois et la mise en place d'infrastructures, il aurait dû être également évident qu'un accord de bail ne prévoyant pas au moins un paiement significatif et visible de Daewoo en faveur du Trésor malgache serait politiquement controversé. Cela a renforcé le sentiment de l'opinion malgache que son pays était « donné » aux étrangers.

Il y eut également les déclarations des représentants de Daewoo qui ont fait comprendre qu'ils considéraient l'implication des malgaches dans le projet uniquement comme salariés de base et personnel de soutien. L'impression a été donnée que Daewoo ferait venir de Corée du Sud et d'ailleurs tout le personnel clé pour l'opération. Il a semblé clair que la participation des malgaches était vue comme marginale, presque incidente à l'affaire.

Là encore, une simple étude de l'histoire politique et agricole de l'Afrique aurait dû suffire à rendre évident dès le début que cela créerait du ressentiment et de l'opposition. C'était une approche étonnamment naïve et ignorante de l'Histoire de ce qui aurait pu être structuré et perçu comme un investissement gagnant-gagnant à la fois pour Daewoo/Corée du Sud et les malgaches.

Un autre faux pas était que le produit à planter dans ce méga-projet devait être le maïs, un produit qui porte une charge émotionnelle et « politique » en Afrique, même s'il n'est pas la principale récolte à Madagascar même. Quelqu'un aurait dû aviser les deux parties que, surtout au moment où l'on parle beaucoup d'une crise alimentaire mondiale qui frappe durement l'Afrique, le fait qu'une compagnie étrangère cultive une énorme partie des terres d'un pays africain pour y faire du maïs destiné à l'exportation serait un cauchemar en matière de relations publiques.

En ce moment même, on parle d'un déficit de maïs comparable à une famine dans un pays relativement prospère comme le Kenya. Comment des millions d'Africains accepteraient-ils d'avoir d'énormes difficultés pour se procurer des quantités suffisantes de la principale nourriture du continent, pendant que Daewoo ferait pousser et exporterait des quantités énormes de cette même nourriture à partir de Madagascar ? Le retour de bâton était inévitable.

Les modèles d'agriculture

Divers idéologues débattent férocement du type d'agriculture qui satisferait au mieux les besoins alimentaires pressants de l'Afrique ou ses besoins économiques. Je suis en désaccord avec les deux parties à ce débat qui affirment que le choix est simple et rigide entre l'agrobusiness intensif à grande échelle et les petites fermes. En plus de trouver des moyens pour que ces deux modèles co-existent, il devrait également être possible de trouver des situations et de créer des opportunités où ces modèles puissent réellement être combinés.

Dans le cas de Daewoo, la compagnie aurait pu négocier un bail pour une ou des parcelles bien plus modestes mais encore importantes et adaptées à un usage commercial des terres malgaches. Sur ces terres, elle aurait pu pratiquer divers types d'agrobusiness intensifs similaires à ceux qu'elle avait envisagés. Mais ensuite Daewoo aurait pu contracter avec des milliers de fermiers malgaches pour accroître ce qui serait produit dans ces fermes centrales. Ces grandes fermes centrales auraient pu être non seulement des centres de production et de traitement à haut rendement, mais elles auraient aussi pu être structurées pour avoir un centre de formation/démonstration afin d'enseigner de nouvelles techniques aux agriculteurs sous-traitants.

Les deux systèmes d'agriculture sont tout à fait différents dans leur nature, aussi les rendements et beaucoup d'autres paramètres auraient été différents. Mais cela fait partie de ce qui doit être accepté afin de concilier les nombreux impératifs à prendre en compte vis à vis de l'usage de la terre en Afrique, en raison des réalités économiques, politiques et sociales actuelles du continent et de son histoire.

Ce que je propose n'est en aucun cas quelque chose de réellement nouveau. Les variations de ce modèle de collaboration entre agrobusiness et petits exploitants éclosent de manière expérimentale dans beaucoup de pays. Le modèle a ses faiblesses ; les agro-idéologues qui sont complètement opposés à l'agriculture industrielle ou à toute agriculture intensive « conventionnelle » s'opposent à l'idée même d'une telle collaboration, mais le fait est que nous vivons dans un monde de nuances et de compromis, pas d'absolus.

La majorité des petits fermiers africains pratique une agriculture ayant des rendements faibles, et ce pour différentes raisons, mais la solution est de trouver des moyens innovants de les aider à améliorer leurs rendements, pas de les ignorer ou de les mettre à l'écart. Pour le meilleur et pour le pire, ils continueront à prédominer en Afrique, même si de plus en plus d'opérations à grande échelle s'implantent dans beaucoup de pays. Mais il y a aussi beaucoup à apprendre et à prendre de l'agriculture à grande échelle, en dépit de la dure opposition à celle-ci que manifestent différents types de militants.

J'ai simplifié le modèle agricole décrit, mais une variation de ce modèle offre un réel espoir de satisfaire les attentes disparates vis à vis de l'usage de la terre en Afrique. Et si cela avait été une variation d'un tel modèle qui avait été négocié par Daewoo et le gouvernement malgache (et peut-être pour la culture d'un autre produit que le maïs), le projet de contrat aurait peut-être eu une chance, au bénéfice de tous les intéressés.

Besoin d'investissements

L'Afrique a besoin d'investissement agricole étranger pour satisfaire ses besoins économiques, et elle peut bénéficier de beaucoup d'innovations agricoles venant de l'extérieur. Mais les petits fermiers de l'Afrique ont également une étendue d'expertises agricoles adaptées au terrain local. Ils ont besoin de divers types d'aides pour s'y appuyer et pratiquer avec succès.

Ce sont des investissements, dont les instigateurs seraient suffisamment intelligents et sensibles à l'étude de l'histoire plus large de l'Afrique et de la situation actuelle de son agriculture, qui auront une chance de tirer bénéfice du potentiel largement reconnu de l'agriculture africaine pour nourrir le continent et le reste du monde, et pour rapporter du profit à des investisseurs éclairés. Ces éléments étaient largement absents de la manière dont le projet Daewoo a été structuré et présenté.