

Inégalités sociales et inégalités foncières : les défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar)¹

Jean-Etienne Bidou (UMR ADES-Tempos) jebidou@ades.cnrs.fr

Isabelle Droy (UMR C3ED-IRD) isabelle.droy@ird.fr

Patrick Rasolofo (ROR- Madagascar) (rasolofo_andry@yahoo.fr)

Résumé

Madagascar est engagé dans un processus de sécurisation foncière à travers le Programme National Foncier : l'objectif est de mettre en adéquation les pratiques foncières et le cadre réglementaire, dont l'évolution est paralysée depuis de nombreuses années. La nouvelle politique foncière recherche l'implication des communautés locales dans la gestion foncière. Des guichets fonciers, chargés d'engager les procédures d'immatriculation des terres, sont mis en place au niveau des communes.

Or, en milieu rural, inégalités foncières et inégalités sociales sont étroitement imbriquées. Pour explorer cette relation, nous travaillons sur une zone qui est un site pilote du programme foncier (Miadanandriana) et sur laquelle nous mobilisons les résultats d'enquêtes réalisées dans le cadre du Réseau des Observatoires Ruraux (Manjakandriana). D'autre part, des enquêtes au niveau des parcelles ainsi que des entretiens sur les conflits fonciers, complètent le corpus d'informations en permettant de mieux comprendre la situation et les stratégies foncières dans cette région.

Le processus de décentralisation foncière s'appuyant sur une démarche participative, il est nécessaire de voir si les rapports de pouvoir locaux ont des répercussions sur les arbitrages de conflits ou sur l'accès des plus pauvres au processus de sécurisation foncière.

¹ Ce travail a été réalisé avec l'appui du Conseil Régional d'Aquitaine (contrat CRDDT « Pauvreté et gouvernance locale : les impacts de la politique de décentralisation. Une approche comparative entre Madagascar et la Guinée. » Ifrede-CED-Université de Bordeaux IV.)

Introduction

Madagascar a engagé depuis plusieurs années une politique de lutte contre la pauvreté, élaborée dans le cadre des initiatives de réduction de la dette². Cette pauvreté est essentiellement rurale, puisque près des trois-quarts de la population vivent dans les campagnes et les activités liées à l'agriculture et à l'élevage constituent leur principale source de revenu. D'après le rapport sur le développement humain du Pnud en 2000 « 70% des pauvres à Madagascar sont des petits exploitants agricoles » (Pnud 2000, p. 41). La taille des exploitations se trouve donc étroitement corrélée avec le degré de pauvreté.

Les obstacles à l'extension des superficies cultivées et/ou à l'intensification de l'agriculture sont en partie liées aux difficultés d'accès à la terre et à la sécurisation des droits fonciers, quelque soit le mode de faire valoir. Les profondes mutations de la société et de l'économie rurale malgache depuis trois décennies ont modifié les rapports fonciers et la terre est de plus en plus souvent l'objet de transactions (Raison, 1991). La demande sociale pour s'assurer de droits sur le sol est très forte, mais, jusqu'à une période récente, les services de l'Etat n'étaient plus en mesure d'y répondre (législation inadaptée, manque de moyens, corruption etc.), laissant des millions d'exploitants dans une situation juridique incertaine.

Une importante réforme est engagée depuis 2003 avec pour objectifs, d'une part de rénover la législation sur le foncier, d'autre part de décentraliser la gestion foncière en s'appuyant sur la création de guichet foncier au niveau communal chargés de délivrer des documents permettant une sécurisation des droits. Cette réforme suit étroitement la décentralisation administrative qui transfère au niveau local un certain nombre de responsabilités, avec pour hypothèse sous-jacente qu'une gestion locale est plus proche des administrés et prend mieux en compte les besoins de la population. Cependant, le bien-fondé de ce présupposé est source de débats (Lavigne-Delville, 1999, Platteau, 2003) et les modalités de la gestion locale doivent être soigneusement analysées.

L'étude présentée ci-dessous explore le lien entre les inégalités socio-économiques et foncières dans une région où est mis en place un guichet foncier pilote. On s'intéressera notamment à voir en quoi la méthodologie participative mise en œuvre par ce guichet est adaptée à la prise en compte des droits des populations les plus défavorisées sur le plan foncier.

² Initiative PPTE (pays pauvre très endetté) avec la mise en place d'un document stratégique de réduction de la pauvreté. Avec un indice de développement humain de 0,499 en 2005, le pays est classé à la 146^e place sur 177.

I Des inégalités socio-économiques importantes dans un contexte de pauvreté : le cas de l'observatoire de Manjakandriana

L'analyse de la relation entre les inégalités foncières et les inégalités socio-économiques nécessite la mobilisation d'informations recueillies à l'échelle des individus ou des ménages. Ces enquêtes sont assez complexes et souvent conduites à une échelle nationale, ne permettant pas d'effectuer des analyses locales faute d'un échantillon suffisant. Par contre, la méthodologie des observatoires permet d'analyser en finesse les dynamiques locales.

1. Les observatoires ruraux : l'apport pour l'analyse de la problématique foncière

A/ Les systèmes d'information sur le milieu rural à Madagascar

L'EPM (Enquête Permanente auprès des Ménages), réalisée par l'INSTAT (Institut National de la Statistique) réalise périodiquement depuis 1993 (environ tous les deux ans) des enquêtes détaillées auprès des ménages. Cette source d'information est précieuse pour les analyses macro-économiques (sur le niveau de vie, la consommation des ménages etc.), mais l'échantillon d'environ 5000 ménages (variant très légèrement selon les années, ne permet pas d'avoir une représentativité d'un niveau inférieur aux cinq provinces (anciens Faritany) de Madagascar. Et malgré une distinction entre le niveau rural et urbain, la portée opérationnelle des indicateurs ainsi recueillis pour conduire des actions de développement local est forcément limitée.

Du côté des statistiques émanant du MAEP (Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche), on constate une carence des informations concernant le secteur rural, le dernier recensement national de l'agriculture (RNA) datant de 1984 et aucune mise à jour rigoureuse n'ayant été réalisée depuis cette date.

B/ Un nouveau système d'investigation, les observatoires ruraux

Les observatoires ruraux sont un système d'investigation développé à Madagascar depuis 1995. Un observatoire est caractérisé par une structure autonome permettant un suivi permanent d'une population ciblée ; l'objectif étant de produire une information analysée pour un groupe d'utilisateurs travaillant à différentes échelles. On peut avoir des observatoires de terrain, effectuant de la collecte d'information primaire, ou des observatoires de synthèse qui rapprochent des informations issues de sources diverses et de formes différentes (Dubois, Droy, 2001).

A Madagascar, cette méthodologie expérimentale a été mise en place pour observer l'impact des réformes économiques sur les ménages ruraux. La très grande diversité agro-écologique de la Grande Ile et les différentes problématiques qui y sont associées justifient l'emploi de cet outil qui

permet de sérier quelques problèmes cruciaux pour l'économie du pays. Les quatre observatoires mis en place depuis 1995 ont permis de conforter cette méthode et l'intérêt des résultats obtenus a conduit à initier de nouveaux observatoires depuis 1999 (14 en 2004), permettant ainsi d'élargir l'éventail des problématiques abordées. Les observatoires fonctionnent sous forme de réseau, ce qui permet de garder une méthodologie commune.

La principale originalité des observatoires réside dans le suivi temporel d'environ 500 ménages par observatoire, choisis sur des sites qui illustrent une problématique importante de l'agriculture malgache et qui permet d'observer d'une année sur l'autre l'évolution de certains indicateurs socio-économiques et de mieux rendre compte des dynamiques individuelles dans le temps. L'unité d'observation étant le ménage et non l'exploitation agricole comme dans les enquêtes agricoles «classiques», l'ensemble de la sphère d'activité de chaque agent peut être saisie, permettant ainsi de prendre en compte la pluriactivité fréquente en milieu rural. Différents modules sont développés pour prendre en compte les aspects multidimensionnels de la pauvreté, envisagés sous l'angle des *capabilités*³. L'accent est mis sur l'identification des potentialités : en effet, chaque ménage ou individu a un « stock d'actifs », particulier, qui est lié à ses caractéristiques personnelles, à son éducation, à son état de santé, au capital physique, dont le foncier, et financier qu'il possède, aux relations sociales qu'il entretient etc. Face à un choc extérieur, comme une sécheresse par exemple, les ménages seront plus ou moins vulnérables en fonction notamment de leurs potentialités et de leur capacité à les convertir pour retrouver ou garder un certain niveau de vie.

Le capital foncier est une ressource essentielle pour les populations dont l'activité est articulée pour une grande part autour de l'agriculture. Les droits d'accès à la terre sont complexes, puisque dans beaucoup de sociétés, les droits traditionnels des communautés coexistent avec une juridiction moderne, souvent édictée au départ sous la colonisation. Ces situations de recouvrement ou d'inadaptation entre les pratiques réelles et le droit sont souvent à l'origine de conflits, où les rapports de pouvoir jouent en faveur des plus favorisés.

³ L'approche des *capabilités* se réfère au cadre conceptuel développé à partir des travaux d'A. Sen. Le cadre des *capabilités* met l'accent sur ce que les personnes sont capables d'être et de faire (*beings and doings*) et non à travers uniquement des indicateurs matériels que sont les revenus ou la consommation, qui ne sont que des moyens du bien-être.

Les régions d'Analamanga et Itasy au centre de Madagascar



Les enquêtes annuelles de l'observatoire permettent ainsi de relier, à l'échelle du ménage, des données sur l'accès à la terre, les modes de tenure, le revenu, la structure d'activités, ainsi que plusieurs indicateurs de niveau de vie. Il est ainsi possible de repérer les articulations entre les situations foncières et les situations de pauvreté et de vulnérabilité.

2. Manjakandriana, la bordure orientale des Hautes Terres

Pour cette analyse, nous avons mobilisé les données de l'observatoire de Manjakandriana⁴ en 2001 et 2002. Le choix de la zone a été motivé par la création d'un guichet foncier expérimental au niveau de la commune de Miadanandriana (district de Manjakandriana), conduit avec l'appui de l'ONG Hardi (Harmonisation des actions pour un développement intégré) qui intervient sur la région depuis plusieurs années, et notamment sur des opérations de sécurisation foncière⁵. En complément de l'analyse des données des observatoires ruraux, une enquête par parcelle a été réalisée (statut, type de culture etc.) sur un des sites de l'observatoire (Ambohitrombalahy, un des *Fokontany*⁶ de Miadanandriana). D'autre part, lors des reconnaissances de parcelles opérées par le guichet foncier, des conflits de limites ou d'appropriation sont apparus ; les discussions entre les protagonistes ont été enregistrées par les agents du guichet foncier lors des rencontres de médiation et d'essai de règlement du litige.

A / Une région densément peuplée et un système de production diversifié

La région de Manjakandriana est située dans la zone d'influence géographique et économique d'Antananarivo: elle fait partie de la ceinture d'approvisionnement en produits agricoles. Les liaisons avec la capitale sont fréquentes et aisées pour un grand nombre de localités de la région et en particulier, pour celles enquêtées dans le cadre de l'observatoire.

La région se situe sur la bordure orientale des Hautes Terres : elle s'étend sur les hauts bassins des fleuves et rivières qui dévaleront ensuite l'escarpement oriental. Hauts bassins aux reliefs accentués : inselbergs, dômes granitiques, chaos de boules accidentent un paysage aux dénivellations

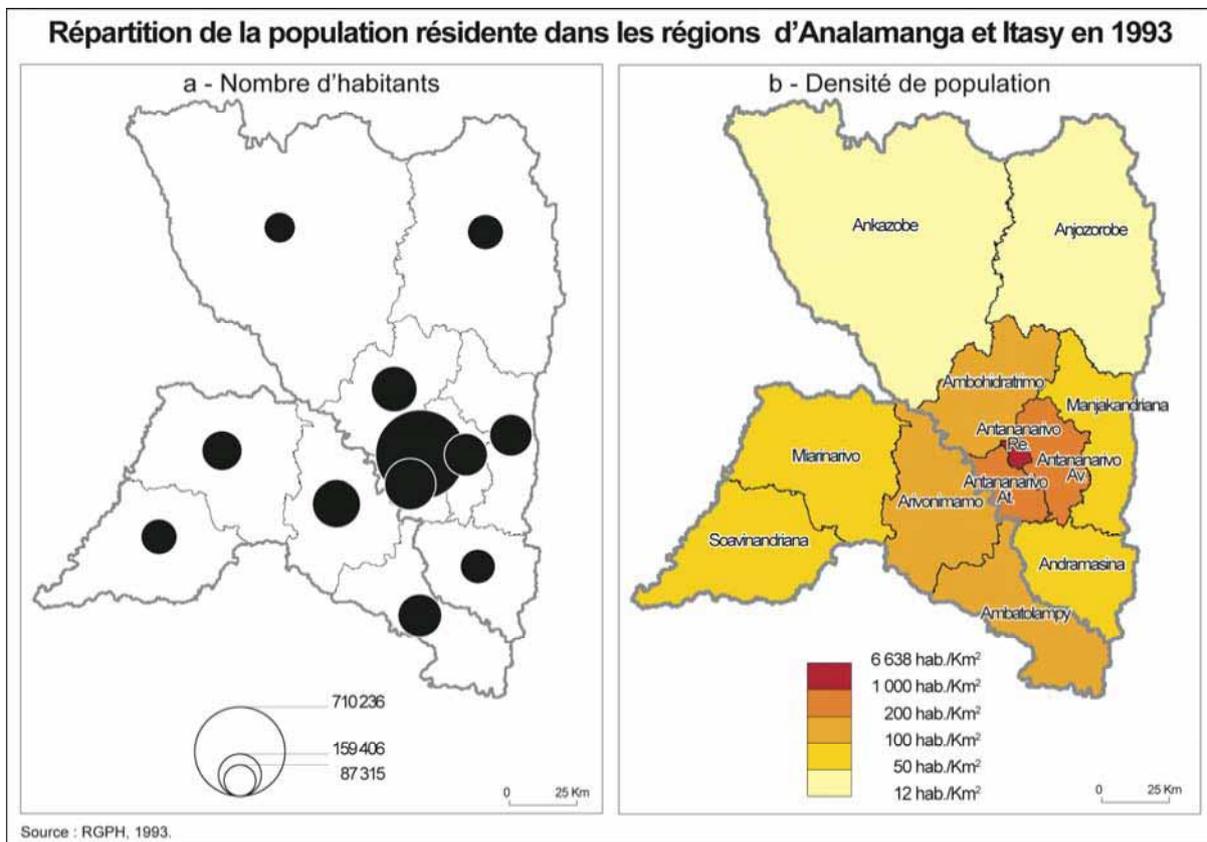
⁴ Trois sites ont été retenus pour les enquêtes: Anjoro (262 ménages) qui se trouve dans la Commune Rurale d'Anjepy, Ambohitrombalahy et Ambohijanaka (241 ménages) qui se trouvent dans la Commune Rurale de Miadanandriana.

⁵ L'opération de mise en place du guichet foncier est appuyée par le projet de coopération régionale INTERREG –SFAT (mis en œuvre par le CIRAD) qui « dispense à l'ONG HARDI un appui technique, mobilisant des personnes ressources de la Réunion et de Madagascar, des outils et des méthodes pour la réalisation d'un diagnostic foncier, la mise en place d'un guichet foncier et d'un dispositif de suivi-évaluation ». L'objectif est « la mise en place d'un pôle de compétences à vocation régionale en Sécurisation Foncière et Aménagement du Territoire » (Interreg-Sfat). L'ONG Hardi bénéficie aussi d'un financement de International Land Coalition.

⁶ Le *Fokontany* est un échelon qui correspond au village. La commune rassemble plusieurs Fokontany, qui peuvent eux-mêmes compter plusieurs hameaux.

importantes et aux affleurements rocheux étendus. Cela a deux conséquences : d'une part, les bas-fonds de représentent qu'une superficie relativement faible, d'autre part, la taille modeste, le débit modéré des cours d'eau font de ces bas fonds et plaines inondables des terres assez facilement aménageables. Et d'ailleurs, elles l'ont été depuis longtemps, permettant l'établissement d'un peuplement relativement dense.

Le climat tropical d'altitude, et donc les températures fraîches, allongent les cycles végétatifs. Malgré la relative longueur de la saison des pluies (6 mois en moyenne), deux saisons culturales sont difficiles sur la même rizière. Malgré tout, la densité de population est importante : 93 hab/km₂ dans le district de Manjakandriana lors du recensement de 1993 ; près de 110 lors du recensement des communes de 2001. On comprend que la pression sur les bas-fonds soit forte.



Source : RGPH 1993, nos propres calculs

Aussi les *tanety* fournissent un complément nécessaire à la production de riz de bas fonds. Peu de riz pluvial, mais du maïs, des tubercules patate douce, pommes de terre et taro et d'une importance suivant la facilité de l'accès aux marchés urbains, la culture de fruits et en particulier de l'ananas. Le petit élevage (canard, lapins, poules) est inséré dans ce système de production, et permet une valorisation de certains sous-produits comme le son de riz.

Les boisements d'eucalyptus, plantés à l'origine dans le cadre de la lutte anti érosive, ont pris une place très importante, à la fois productive, pour le bois et le charbon de bois qu'ils fournissent, mais aussi comme marqueur de terre et preuve de sa mise en valeur par un individu, qui peut donc revendiquer des droits (Rakoto-Ramiarantsoa, 1995). Enfin, comme partout, utile au propriétaire absent, les boisements ne demandant pas un entretien important.

Malgré tout, la région de Manjakandriana a de façon précoce alimenté une émigration d'abord temporaire, celle des commerçants qui travaillaient entre la côte et les hautes terres dès le début du siècle, puis une émigration de longue durée, vers les villes et en particulier Antananarivo, seulement distante de 60 km, bien que les émigrants restent fermement attachés à leur village d'origine. Cette émigration, de même que le contact avec la ville donne à la démographie locale quelques uns de ses caractères qui sont sensibles dans l'échantillon étudié, issu de l'observatoire rural de Manjakandriana.

B/ Les caractéristiques de la population

Les données de l'observatoire ont été traitées par une analyse factorielle, permettant ainsi de réaliser une typologie des ménages au regard de la pauvreté. Nous avons introduit trois séries de données que nous allons décrire brièvement en les replaçant dans le contexte régional.

- *Des variables liées aux caractères démographiques des ménages* : âge, sexe du chef de ménage, taille du ménage et nombre d'enfants de moins de 7 ans, nombre d'actifs.

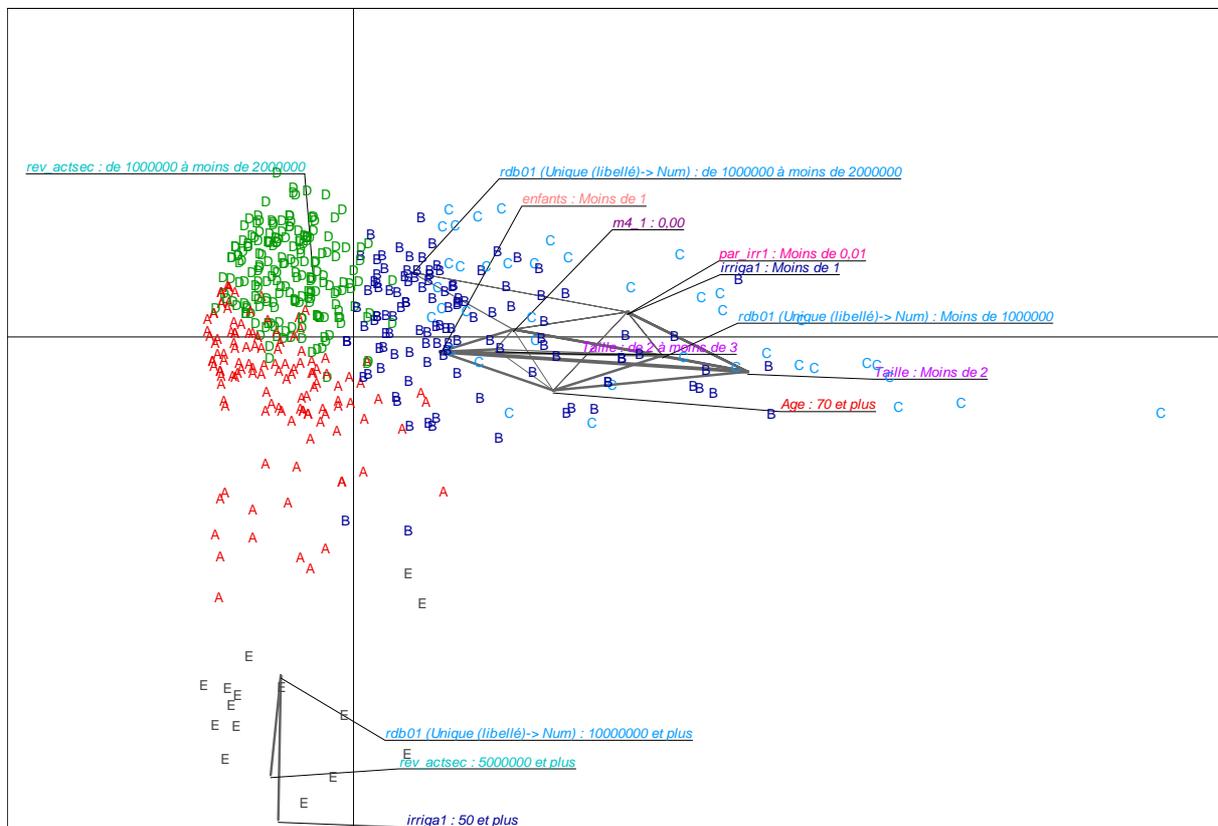
Avec un âge médian de 46 ans, les chefs de ménage sont plutôt plus âgés que sur d'autres observatoires des Hautes Terres, surtout marqué dans les deux localités d'enquête de la commune de Miadanandriana. Moins de 10% ont moins de 30 ans et 25% plus de 60 ans. Il s'agit là d'un caractère local lié au retard de l'âge au mariage et au retard dans la prise en charge des exploitations agricoles.

Ces ménages sont de taille réduite ; La médiane, juste au dessus de 5 personnes, est influencée par la relative importance de ménages de faible taille (10% sont des couples âgés dont les enfants sont partis). S'y ajoutent près de 5% constitués par des personnes isolées, surtout des femmes, veuves et âgées : au dessus de 50 ans, les femmes comptent pour 20% des chefs de ménage. Parallèlement, on compte peu d'enfants de moins de 7 ans : 40% des ménages n'en ont plus.

Ainsi, en moyenne, le nombre d'actifs par ménage passe progressivement de 2 vers 30 ans à 3,5 vers 50 ans pour décroître ensuite. Bien que la diversité reste assez grande, la force de travail des familles est rarement très importante.

Le groupe B (23% des ménages) partage avec le précédent un certain nombre de ses caractères. Faible revenu, bien que dans les proportions moins extrêmes. Age plus important (plus de la moitié des chefs de ménage de ce groupe ont plus de 60 ans) ; ici aussi beaucoup sont des femmes. La taille des ménages est encore plus faible que dans le type précédent : ce sont des gens âgés, encore actifs, mais dont les enfants mariés sont partis. Ils restent de petits exploitants agricoles et mettent en valeur de 1 à 4 parcelles de riz, une quinzaine d'ares au total ce qui est peut-être suffisant pour faible nombre de membres du ménage. Au-delà, peu d'activités secondaires et qui ne génèrent donc que peu de revenus complémentaires. Ces deux groupes sont réunis dans la suite de l'analyse sous le nom simplifié « âgés pauvres ».

Graphique 1 : Typologie de la population de l'observatoire de Manjakandriana



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

- Des jeunes ménages pauvres (groupe D, 40% des ménages).

Leurs revenus sont assez faibles : pour un tiers des chefs de ménages, il est inférieur à 2 millions, pour les $\frac{3}{4}$, inférieur à 3 millions. Par ailleurs ce sont des ménages jeunes, constitués de 5 à 6 personnes, dont plusieurs enfants en bas-âge ; les taux d'activités sont donc assez faibles.

Ces ménages n'ont pas beaucoup de terres, et d'ailleurs les $\frac{3}{4}$ n'ont aucune rizière en propriété, et s'ils en exploitent, pour 96% d'entre eux, il s'agit de moins de 20 ares et pour la moitié, moins de 10 ares. Dans ces conditions, le revenu des activités secondaires est déterminant. Le chef de famille en a plusieurs, peu rémunératrices comme la récupération de charbon et du riz, le travail agricole salarié.

L'éducation n'est pas une difficulté, pourtant, tous les chefs de ménage ont été à l'école, la plupart entre 4 et 9 ans, beaucoup ont le certificat d'études et bien sûr tous savent lire. Ce groupe sera nommé par la suite « jeunes pauvres ».

- *Des ménages moyens* (au moins dans ces circonstances, 25% des ménages).

Un peu plus âgés que les précédents, les chefs de ménages ont, pour les $\frac{3}{4}$ de l'effectif entre 30 et 50 ans. Si les familles ont à peu près la même taille que pour le groupe D, les enfants encore à la maison sont un peu plus âgés : le taux d'activité familial est donc plus élevé.

Mais ce sont surtout par les revenus qu'ils diffèrent. Le revenu disponible brut est deux fois plus élevé (en moyenne 5,5 millions Fmg, plaçant ce groupe au dessus des revenus moyens de l'échantillon). Si la plupart se déclarent agriculteurs, certains ont des activités principales assez lucratives dans les transports, le commerce ou l'administration. Les activités secondaires apportent également une part sensible des revenus des ménages.

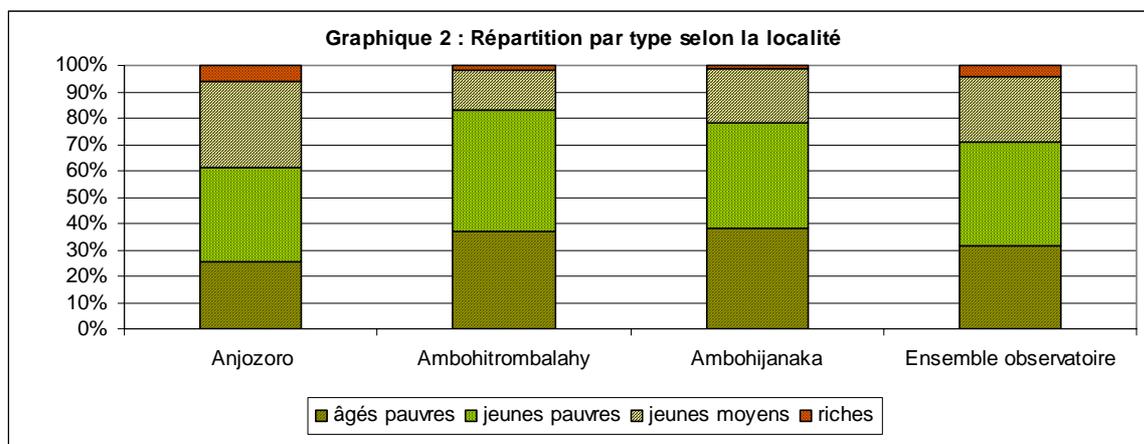
En outre, les superficies en rizières là aussi légèrement supérieures à la moyenne de l'échantillon, et effectivement 53% des ménages du groupe cultivent entre 20 et 50 ares de rizières irriguées. Le niveau d'éducation des chefs de ménage de ce groupe est de loin le plus élevé de tous : 25 % ont le niveau du BEPC et 7 % du baccalauréat. Ce groupe sera nommé « jeunes moyens ».

- *Des ménages riches* peu nombreux (groupe E : 4%),

Ils ressortent cependant très nettement du reste de la population. Leurs revenus sont quatre fois supérieurs à la moyenne de l'échantillon (15 millions Fmg). Ils disposent de trois fois plus de rizières irriguées. Leurs âges sont très divers, et il existe des chefs de ménage riches à 30 ans. Malgré tout, l'accumulation lente des actifs étant plus commune, ils sont plus nombreux au dessus de 50 ans. La composition de leur famille est donc assez diverse mais comparable, à âge égal, à celle des autres groupes. Tous se déclarent agriculteurs, à l'exception d'un charbonnier, mais leurs activités secondaires sont nombreuses et lucratives. Ce groupe sera nommé « riches ».

La répartition des groupes issus de cette typologie varie selon la localité d'enquête : les deux sites de la commune de Miadanandriana (Ambohitrombalahy et Ambohijanaka) ont une population

plus âgée et plus pauvre que celle d'Anjozoro, où se concentre d'ailleurs l'essentiel du petit groupe des « riches ».



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs. Les localités d' Ambohitrombalahy et d'Ambohijanaka appartiennent à la commune de Miadanandriana

II Inégalités foncières et pauvreté

1. Les différents modes de faire valoir, le décalage entre la législation et les pratiques

Les faiblesses des services publics de l'administration foncière sont connues et ont été soulignées dans la « Lettre de politique foncière » de 2005, ainsi que dans de nombreuses études menées dans le cadre du Programme National Foncier (Rochegeude, 2005, Interreg-SFAT, 2005).

Trois types de situations se présentent sur l'observatoire de Manjakandriana.

- Les parcelles titrées, qui sont une minorité ; dans la majorité des cas, les titres ne sont pas mis à jour lors des successions, car la procédure est très complexe et coûteuse. Il en est de même dans le cas des ventes, où les titres ne sont pas actualisés.
- Les parcelles cadastrées : dans le milieu des années 1930, la région a fait l'objet d'une grande opération de cadastrage, qui a concerné notamment la commune de Miadanandriana. Cette opération a permis une délimitation physique des parcelles et une inscription au procès verbal de bornage collectif (PVBC). Mais, les opérations suivantes sont le plus souvent inachevées¹. L'exploitant dispose d'un procès verbal de bornage collectif, qui n'autorise pas la vente et ni la succession. Quelques chiffres

¹ Phase juridique avec le jugement du Tribunal Terrier qui a eu lieu de 1945 à 1952 et phase administrative avec l'élaboration de la matrice cadastrale de 1963 à 1973. De plus, la matrice cadastrale qui a été réalisée sur la commune de Miadanandriana a été en partie endommagée, rendant impossible la confrontation entre les documents présentés par les exploitants et le document administratif.

illustrent l'ampleur du problème : à Miadanandriana, sur 16 321 parcelles recensées dans le PVBC, seules 786 disposent d'un certificat juridique, c'est-à-dire que la procédure a été complète, mais pas forcément actualisée ; par ailleurs, seulement 135 parcelles sont titrées².

- Les parcelles exploitées sur le domaine privé national, pour lesquelles les exploitants peuvent avoir fait une demande de titre auprès du service des domaines. Parfois, plusieurs demandes pour une même parcelle sont déposées. L'appropriation sur le domaine privé national se fait par défrichement et différentes formes de marquage sont utilisées, dont la plantation d'eucalyptus. Les conflits sont très fréquents sur ces parcelles.

Les documents écrits rattachés à une parcelle sont très divers et d'un niveau de formalisation variable. Les « petits papiers » que l'on trouve dans tout le pays, correspondent à une tentative de sécurisation plus ou moins légalisée par les autorités administratives locales. Cependant, la portée juridique de ces « petits papiers » est faible et ne protège pas du risque de spoliation par une personne bien placée qui arriverait à se faire octroyer un titre domanial.

Ces situations sont donc déjà très insécurisantes en faire-valoir direct ; elles se complexifient avec le métayage, qui est une pratique très répandue, mais qui est proscrite à Madagascar depuis la Seconde République. Cela aboutit à une absence de protection juridique des métayers, mais aussi dans une moindre mesure, des petits propriétaires qui ont toujours l'inquiétude que les métayers revendiquent le droit de propriété sur cette terre qu'ils cultivent. Cette inquiétude conduit certains propriétaires à changer régulièrement de métayer, ce qui accroît l'insécurité de ces derniers.

2. La rizière, moyen et signe de richesse à Manjakandriana

La rizière constitue un pivot du système foncier, même si dans cette région l'appropriation des *tanety* est importante que ce soit pour la culture d'eucalyptus ou pour celle des nombreux produits agricoles qui alimentent les marchés de la capitale. Dans le cas d'une enquête ménage par déclaration comme celle du ROR, les données sur les rizières (mode de faire valoir, superficie, production etc.) sont les seules disponibles à un niveau détaillé.

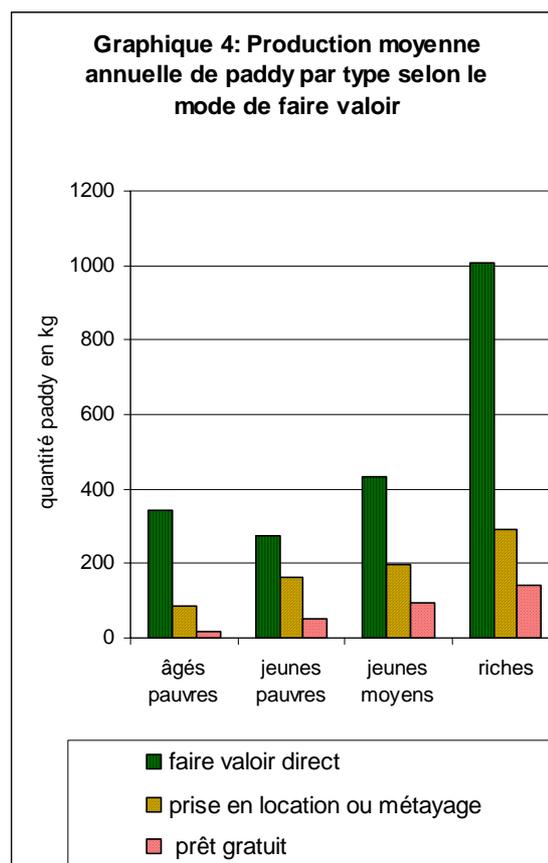
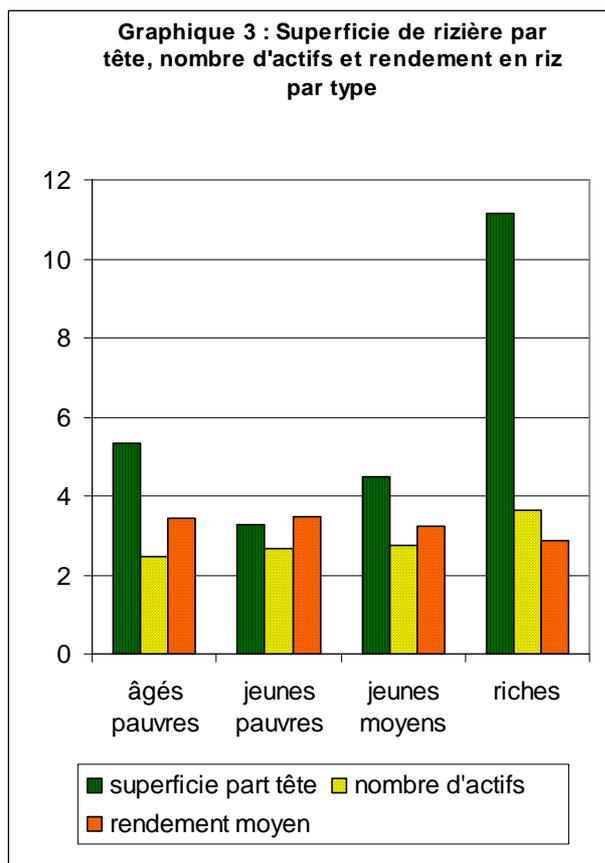
A/ Les disparités de la production rizicole

La typologie réalisée par analyse factorielle a été utilisée pour explorer un certain nombre de variables liées à la riziculture.

² Chiffres fournis par l'équipe Hardi du guichet foncier de Miadanandriana.

La superficie en rizière disponible par tête est très faible pour la très grande majorité des ménages (âgés pauvres, jeunes pauvres, jeunes moyens ont entre 3,5 et 5 ares/tête). Par contre, pour les plus riches, la superficie en rizière est 3 fois plus élevée (graphique 3). Certes, ce groupe dispose d'un peu plus d'actifs, mais surtout ils ont la possibilité d'employer de la main d'œuvre agricole.

Cependant, les techniques sont plutôt plus intensives chez le groupe des « jeunes pauvres » qui ont des rendements plus élevés que les « riches » (3,5 t/ha contre 2,9 t/ha) (graphique 3).



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

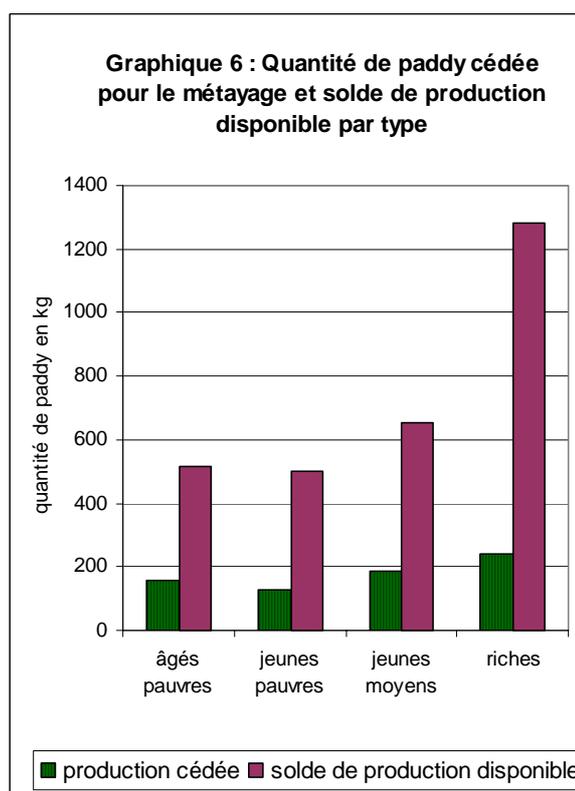
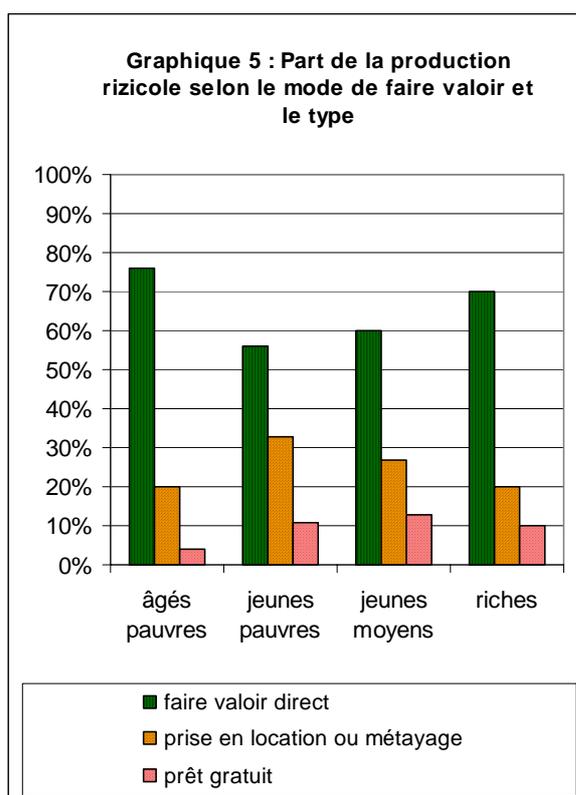
B/ La combinaison des modes de faire valoir

La production moyenne annuelle de paddy reproduit donc ces fortes disparités de surface rizicole disponible. Le groupe des plus riches produit en moyenne presque 3 fois plus que les jeunes pauvres (graphique 3).

Les ménages combinent souvent différents mode de faire valoir aussi d'une même exploitation. Le mode de faire valoir direct est le plus répandu et représente entre 55% et 85% de la production. Néanmoins, près du tiers de ménages prend des terres en métayage ou plus rarement en location. Ce sont les jeunes pauvres qui recourent le plus souvent au métayage : ils représentent près

de la moitié des ménages « métayers³ » alors qu'ils ne sont que 40% dans la population (graphique 3). Ce sont eux aussi qui ont la part la plus importante de leur production qui est affectée au paiement des frais de métayage (graphique 5). Or, c'est aussi ce groupe qui produit le moins, faute de surfaces suffisantes et la production qui reste dans le ménage est insuffisante pour couvrir les besoins alimentaires de la famille (graphique 6). Le groupe des plus riches prend aussi en location ou métayage des terres pour accroître sa surface cultivée.

Par ailleurs, 4% des ménages sont eux-mêmes bailleurs, souvent pour des rizières éloignées de leur lieu de résidence.



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

C/ « Trouver de la terre » : l'extension du foncier

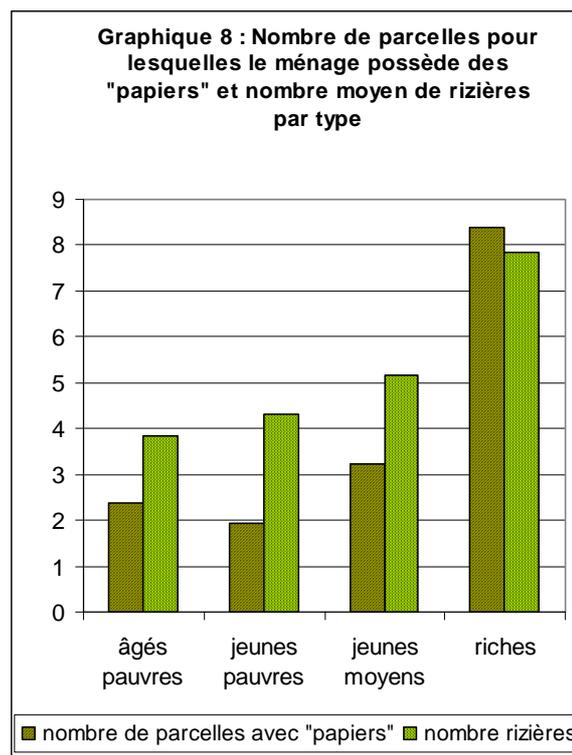
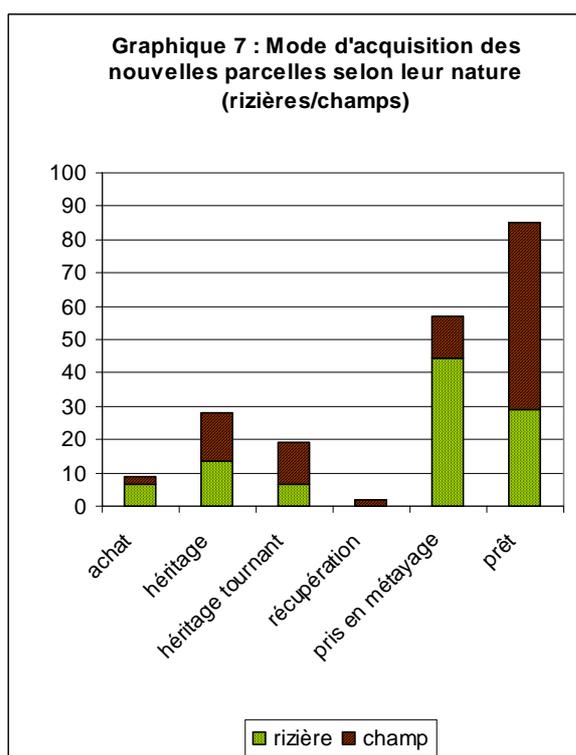
Les nouvelles parcelles prises en culture par les ménages sur l'année d'enquête se répartissent entre des champs (*tanety*) pour 52% et des rizières pour 48%. Les modes de contrôle sont très variés. L'achat avec une contrepartie monétaire est très minoritaire (5%), et ne concerne que la petite proportion de ménages riches. Par contre, l'héritage et l'héritage tournant concernent 25% des

³ Les ménages « métayers » sont les ménages qui prennent une part plus ou moins importante de leurs parcelles en location ou en métayage (21,6% de l'échantillon) ou plus rarement, des ménages qui ont la totalité de leurs parcelles en location ou métayage (11,6% de l'échantillon).

mouvements consignés dans l'enquête. L'indivision, qui est le régime le plus courant de succession, qu'elle soit enregistrée ou pas, est à la source de ces situations complexes.

La prise de terres en métayage représente 28% des parcelles et le prêt 43% : ce sont surtout les rizières qui sont prises en métayage et les champs qui sont prêtés, illustrant bien la différence de « valeur » de ces terres. On manque cependant d'informations sur les réelles contreparties d'un prêt, qui n'est sans doute pas totalement gratuit. La récupération des terres mises en location, métayage ou gagées est ici très faible et l'appropriation par *l'angady*, c'est-à-dire par défrichement, totalement absente de cette zone où tout l'espace est déjà totalement contrôlé (graphique 7).

Les stratégies de sécurisation foncière sont assez marquées selon les types. Les documents écrits recouvrent une gamme importante qui va du titre délivré par les domaines au contrat écrit entre deux parties, au mieux légalisé par une autorité administrative⁴. La possession de documents écrits sur les parcelles est très inégale : les plus aisés possèdent des papiers pour une majorité de leurs parcelles, les jeunes pauvres sont ceux qui possèdent le moins de documents.



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

⁴ La description des différents types d'occupation juridique a été faite de manière très détaillée dans les documents d'Interreg-SFAT sur la commune de Miadanandriana » (2005-1 et 2005-2).

Les analyses menées dans le cadre de la mise en place du guichet foncier par Interreg-Sfat et Hardi ont montré que beaucoup de ces documents n'assuraient pas une sécurité réelle à leur possesseur, y compris pour les rares possesseurs de titres.

Les plus riches ont déjà des papiers. On voit donc que dans un contexte de forte pression sur le foncier, les stratégies des plus riches, même si ils sont très minoritaires, sont claires : il faut continuer la sécurisation sur les terres et de ce point de vue, ils sont en avance sur les autres ménages.

III La décentralisation foncière : méthodes et application à Miadanandriana

La réforme de grande ampleur engagée depuis 2003 sur la question foncière a pour objectif principal de mettre en phase un cadre réglementaire inadéquat et une administration paralysée avec les attentes en matière de sécurisation foncière de la majorité de la population. Cette réforme s'est donc engagée sur deux fronts, législatif et administratif ; elle est mise en œuvre par le PNF, Programme National Foncier.

1. La réforme engagée à travers le programme national foncier

Le PNF répond à une demande sociale forte. En effet, peu de terres sont titrées et elles appartiennent par défaut au domaine privé national, c'est à dire à l'Etat, tout en étant exploitées de fait depuis parfois plusieurs générations. Le service des domaines a été créé en 1898 et reste sur un principe colonial (« tout est à l'Etat sauf ce qui est titré ») et c'est l'Etat qui accorde des droits de propriété aux citoyens⁵. Le nombre de personnes « en règle » est très faible : elles ne possèdent pas de titre ou des titres qui n'ont pas été actualisés lors des successions.

Les demandes de titres sont nombreuses, mais les services domaniaux engorgés et inefficaces, ce qui donne des taux de délivrance très faible (quelques centaines environ par an pour 500 000 demandes en attente depuis plusieurs années). Dans la procédure classique, il y a 24 étapes pour arriver à un titre foncier, dont la reconnaissance locale par les services des domaines qui est à la charge des paysans, car il n'y a pas de moyens financiers pour le déplacement des agents des domaines. La corruption est aussi très importante ; elle renchérit le coût d'acquisition du titre, mais aussi permet le contournement des droits (immatriculation de terres au nom de personnes riches et influentes alors que ces terres sont mises en valeur par d'autres). Dans certaines régions agricoles aux

⁵ Il y a 4 grands types de statuts juridiques des terres : domaine public (littoral, cours d'eau, piste route etc.), terrains à statut spécial (parcs nationaux etc.), terrains en propriété privé c'est-à-dire titrés, domaine privé national.

enjeux économiques importants, comme celle du lac Alaotra, les conflits fonciers sont nombreux et parfois violents (Teyssier, 1995).

L'objectif du PNF est de simplifier et de raccourcir la procédure en transférant les compétences de l'échelon central à l'échelon local pour que les droits sur la terre soient reconnus, autrement que par le système informel des « petits papiers » qui n'assure pas de protection juridique réelle.

Un des axes porte sur les aspects juridiques, car la superposition des textes les rend incohérents entre eux et le principe de domanialité « par défaut » doit être cassé. La rénovation des textes législatifs a abouti aux lois de 2003 et de 2005, dont l'essence est résumée dans l'exposé des motifs de la loi cadre de 2005 :

- « la gestion décentralisée des terres et la plus grande déconcentration de l'Administration en charge du foncier ;

- la reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété, ainsi que les mesures d'accompagnement devant être mises en place pour une bonne gestion du foncier, telle l'exigence de mettre en adéquation les moyens et les ambitions de la réforme législative » (extrait de l'exposé des motifs de la loi 2005-019).

La création de niveaux intermédiaires dans les modes de sécurisation permet de maintenir le titrage individuel comme sécurisation maximale, mais aussi de reconnaître d'autres niveaux, qui étaient jusque là informels. Il s'agit du *certificat de propriété*, délivré par un Tribunal Terrier ambulante et du *certificat foncier* délivré à l'échelle de la commune, qui devient un acteur essentiel de la gestion foncière avec la mise en place de guichet foncier. Le guichet foncier effectue la reconnaissance locale des droits, délivre les certificats, enregistre les mutations (héritages, ventes) et tient à jour le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF).

B/ Le guichet foncier pilote de Miadanadriana

L'ONG Hardi⁶ travaille sur la commune de Miadanandriana depuis plusieurs années. Elle a mis en place en 2002 un programme de sécurisation foncière et économique sur un Fokontany de la commune (Ambohimanjaka), en tentant de faire de la sécurisation foncière selon la procédure traditionnelle, c'est-à-dire un titrage individuel. L'opération s'est trouvée confrontée à des difficultés techniques et des problèmes de corruption au niveau du service des domaines de Manjakandriana.

⁶ Harmonisation des actions pour un développement intégré (HARDI), ONG malgache qui intervient en milieu urbain défavorisé (Isotry, Antananarivo) et en milieu rural dans la région de Manjakandriana.

En 2004, Hardi s'est engagé avec le PNF pour appuyer la création d'un guichet foncier sur l'ensemble de la commune (14 Fokontany et 84 hameaux). L'opération est financée par la LIC (Land International Coalition) et appuyée par le projet Interreg-SFAT de La Réunion.

L'atout du guichet foncier est le moindre coût et la proximité. Après une procédure de reconnaissance locale du terrain, de ses limites et de son propriétaire, un certificat foncier est établi par le guichet. Par la suite les transmissions et ventes pourront se faire au niveau du guichet qui est situé à côté de la mairie.

Mais les guichets en sont encore à leur phase expérimentale. Chacun a sa méthode : pour celui de Miadanandriana, chaque hameau élit un représentant au guichet foncier, ce qui permet de mieux établir les droits et de recouper les informations (84 représentants). La partie la plus délicate est la phase de reconnaissance locale. Ce *zonage à dire d'acteurs* est reporté sur une carte, réalisée à partir de la numérisation des photos aériennes, à laquelle on ajoute le repérage avec l'ensemble de la population, car il y a des différences de contours et de morcellement avec le temps. Ces opérations permettent la constitution d'une base de données de parcelles, réactualisable facilement dans le futur PLOF en fonction des mouvements fonciers.

La diversité des statuts fonciers (liées à l'inachèvement des procédures) soulève de nombreuses questions juridiques lors de cette procédure de reconnaissance locale. Par exemple, quand une terre du domaine privé national a été mise en valeur 2 ou 3 générations avant l'exploitant actuel, qui sera le propriétaire ? Car, dans la situation actuelle, le descendant de la personne qui a mis en valeur doit donner un dédommagement (souvent en riz) aux autres héritiers. Le morcellement n'est pas une solution viable pour l'exploitant actuel, mais la propriété dévolue au seul exploitant lèserait les autres héritiers (qui sont souvent les cadets ou les femmes qui n'ont pas pu rester sur l'exploitation).

A travers ce problème, émerge la question du métayage. La non-reconnaissance juridique est un facteur important de précarité pour les métayers, puisqu'il n'y a pas de contrat écrit, ni de règle quant à la durée minimum d'exploitation des terres par le métayer. Cette question est encore peu explorée dans le PNF, sauf à évoquer l'éventualité d'utiliser les guichets fonciers pour une formalisation par écrit des contrats agraires, dont les formes sont variées et complexes. Aucune règle n'est envisagée pour l'instant dans une optique de sécurisation des métayers, qui sont souvent les populations d'exploitants agricoles les plus pauvres.

L'originalité du processus mis en place à Madianandriana réside dans la reconnaissance publique de la totalité des parcelles. De qui se compose ce public ? Tout d'abord, de l'ayant droit, bien sûr, ou de son représentant s'il est absent, comme c'est quelquefois le cas dans une commune où

les *zanakampielezana* (littéralement : enfants éparpillés), descendants de familles de la commune, mais n'y résidant pas, sont nombreux. Les voisins, ensuite, qui vont reconnaître avec le possesseur de la parcelle ses limites et marquer leur accord. Et aussi les membres du comité foncier, et en particulier du membre élu du ou des hameaux concernés, de représentants de la commune et du Fokontany. Enfin le public, souvent nombreux qui trouve un intérêt dans le déroulement de l'opération. Chacun aura été averti par publication du calendrier du repérage des parcelles, rediffusé régulièrement à la radio. Le tracé des parcelles est reporté sur le support cartographique élaboré à partir de la matrice cadastrale et des photos aériennes. Un constat public et contradictoire des droits est organisé par le guichet (acte de reconnaissance de mise en valeur). L'étape suivante, qui sera mise en œuvre en 2006, sera la délivrance des certificats fonciers.

C/La résolution des conflits fonciers à travers l'exemple de Miadanandriana

Bien entendu, à l'étape de reconnaissance locale, les conflits éventuels sont mis sur la place publique. Or, la démarche adoptée par l'ONG est de chercher à apurer les conflits fonciers dans le même mouvement que la reconnaissance des terres, et donc avant la délivrance des certificats fonciers. Une des précautions prises est d'enregistrer sur bande magnétique toutes les discussions formelles à propos du conflit. Les transcriptions de ces discussions sont un matériel particulièrement intéressant pour caractériser la nature et la fréquence des divers types de conflit. On dispose ainsi pour Ambohimanjaka des enregistrements concernant une trentaine de conflits.

Tous portent sur les terres de *tanety*, et particulièrement sur les parcelles boisées. Mis à part quelques cas d'abus de pouvoir où des personnes profitent de leur métier où de leur position sociale pour faire déguerpir les occupants précédents (sans forcément obtenir un succès durable,) la moitié provient de conflits familiaux. « Oublis » lors de partages successoraux d'une partie des ayant-droits, revendications des demi-frères issus de mariages successifs après la mort de leur père, etc. Tous ces litiges remontent au grand jour à l'occasion de l'opération de sécurisation des terres.

Un autre bon tiers des litiges est lié aux doubles et quelquefois triples demandes d'attribution de terres enregistrées par les Domaines, qui ont quelquefois dégénéré en conflits difficiles. Quelques contestations portent également sur des empiètements qui se produisent en l'absence du possesseur, *zanakampielezana*, qui a quelquefois du mal à justifier la mise en valeur (culture ou boisement) de son terrain.

Le règlement des conflits au moment de la reconnaissance des parcelles suit une dramaturgie élaborée. Les agents de l'ONG HARDI et du Guichet foncier la mettent en scène. Ces agents ont suivi des formations juridiques élémentaires, entre autre sur le droit patrimonial, le droit foncier, et le droit

de possession qu'ils maîtrisent et utilisent régulièrement pour montrer à la population qu'ils agissent vraiment suivant la loi. Les différentes parties d'un litige sont convoquées, de même que la population du hameau qui se présente comme le *fokonolona*. C'est elle qui entendra les plaignants, écoutera leurs arguments et prendra connaissance des pièces qu'ils peuvent produire. Les plaignants s'engagent à accepter le jugement.

Ce processus est basé sur deux grands mythes malgaches : le *fihavanana* et le *fokonolona*. Le *fihavanana* est le sentiment de forte solidarité entre les proches parents et les voisins qui habitent un village. Il faut penser que les conflits ne sont que des phénomènes occasionnels, que la recherche d'un compromis toujours possible est capable d'apaiser. Quant au *fokonolona*, il peut paraître comme une forme particulièrement authentique de démocratie directe : le peuple rural délibérant. Ces deux mythes peuvent être, à juste titre, fortement critiqués (Raison-Jourde, 1992, Fauroux, 2002), mais l'important, ici, est qu'ils se révèlent opératoires. L'opérateur du guichet foncier fait appel à la recherche du compromis, les parties plaignantes acceptent d'entrée le jugement du *fokonolona*, et le village délibérant délivre la justice, toujours avec un grand équilibre et quelquefois, à lire les transcriptions, de façon jubilatoire.

On peut évidemment se poser des questions sur la composition du *fokonolona*, sur le motif de la présence des personnes qui y participent et sur leurs intentions, mais, sans être exagérément naïf, il faut cependant admettre que la reconnaissance sur le terrain est, en suivant ce processus, une façon rapide et surtout publique, d'apurer les conflits fonciers. Il s'avère que, face à des situations complexes, avec des droits formels mal établis⁷, cette méthode est sans doute la plus juste, en empêchant ou en limitant la possibilité pour les mieux informés, qui sont souvent les plus aisés, d'abuser de leur connaissance de l'administration et de leur possibilité de soudoyer tel ou tel agent, y compris au niveau local, qui n'est pas exempt des défauts que l'on retrouve à d'autres échelons.

Conclusion

A Madagascar, la gestion centralisée du système domaniale et foncier, outre son inefficacité, a pénalisée les populations les plus vulnérables, en les écartant de la légalisation de leur tenure.

La décentralisation foncière va-t-elle permettre à ces populations de mieux faire reconnaître ses droits ? Certes, on s'aperçoit assez vite que la décentralisation foncière, dans cette société rurale profondément inégalitaire, améliorera d'abord le sort des riches. Eux seuls sont vraiment préparés à l'enregistrement des terres. Munis de petits papiers de valeur diverse, ils seront capables de les convertir assez rapidement en documents ayant une valeur juridique. La décentralisation profitera

⁷ Documents périmés, demandes multiples de titrage, successions tronquées etc.

ensuite au reste de la population. Disposant de papiers, ou bénéficiant des témoignages de la population villageoise, ils pourront eux aussi sécuriser leurs terres, chacun, bien sûr, selon leurs avoirs, pauvres ou moins pauvres. Enfin, on peut espérer que l'enregistrement des terres pourra bénéficier aux métayers. Disposant désormais de l'assurance que leur bien ne sera plus contesté au nom de la mise en valeur des terres, les propriétaires pourraient passer des contrats de location ou de métayage pour des baux plus longs et moins précaires. Du coup, le métayage, qui concerne pourtant une fraction importante de la population rurale pourrait sortir de la clandestinité. Ceci reste cependant bien incertain.

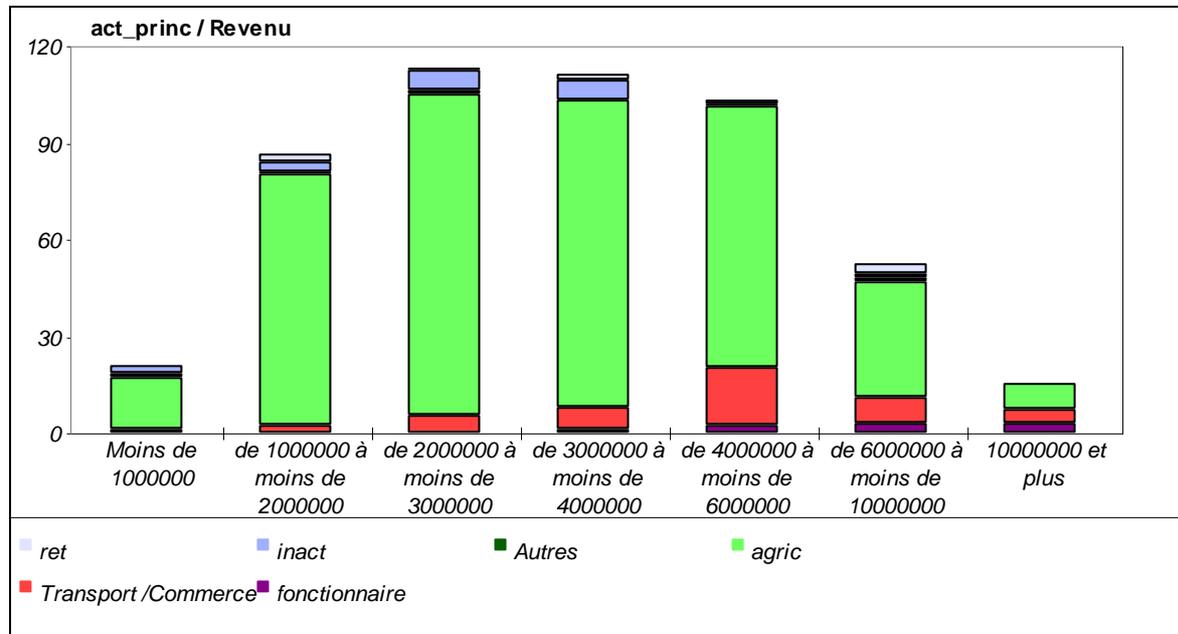
Mais qu'en serait-il d'un enregistrement des terres où les procédures ne seraient pas ouvertes et publiques ? Imaginons par exemple des comités fonciers chargés de l'enregistrement et uniquement constitués de quelques notables de la commune. Les abus deviennent possibles, et les contestations difficiles, à cause des coûts, mais aussi du jeu des pouvoirs locaux, fixant ainsi les injustices et reproduisant des pratiques clientélistes. C'est pourquoi la méthodologie de reconnaissance et d'enregistrement des terres a autant d'importance que la sécurisation elle-même. Elle ne peut se faire que par un processus véritablement participatif, qui impose de fait aux protagonistes, l'usage d'un espace public plus ouvert et plus transparent.

Bibliographie

- Droy I., Dubois J-L., 2001 « L'observatoire : un instrument pour le suivi de la pauvreté », Centre d'Economie du Développement *DT/59/2001*, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Fauroux E., 2002. *Comprendre une société rurale – Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache*. Editions du GRET, Paris, 152 p.
- Interreg – SFAT, 2005-1. *Diagnostic foncier sur la commune pilote de Miadanadriana*, 18 p. (www.interreg-sfat.org)
- Interreg – SFAT, 2005-2. *Rapport synthétique de mission d'étude de faisabilité pour la mise en place du guichet foncier de la commune de Miadanandriana*. 12 p. (www.interreg-sfat.org)
- Lavigne-Delville Ph., 1999. « La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale) », *Working papers on African societies*, n° 39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University) Das Arabische Buch, 18 p.
- Maep, 2005. *Lettre de politique foncière*, 14 p. (www.foncier.gov.mg)
- Majesty, 2002. *Présentation des sites de l'observatoire rural de Manjakandriana*, 35 p.
- Platteau J.P, 2003. “Decentralized development as a strategy to reduce poverty ?” *Poverty, inequality and growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference*.
- Pnud, 2000. *Rapport national sur le développement humain « le rôle de la gouvernance dans la réduction de la pauvreté à Madagascar »*
- Raison J-P, 1991. «Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise » *Revue Tiers-Monde* tome XXXII, n°128, pp 901-916.
- Raison-Jourde F., 1992. « La constitution d'une utopie du fokolonona comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-73 à Madagascar ». *Omaly sy Anio*, Antanarivo, n°33-36, 1991-92, pp. 675-712.
- Rakoto Ramiaransoa H., 1995. *Chair de la terre, œil de l'eau... Paysanneries et recomposition de campagnes en Imerina (Madagascar)*. ORSTOM Editions, Paris, 370 p.
- Rochegude A., 2005. *La mise en place des guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière. Rapport institutionnel et juridique*. 47 p. (www.foncier.gov.mg).
- Teyssier A., 1995. « L'Alaotra, un espace régional convoité. Quelle politique de développement rural dans un contexte d'enjeux fonciers exacerbés? » *Bulletin de l'association des géographes français*, vol 3, p 234-247.

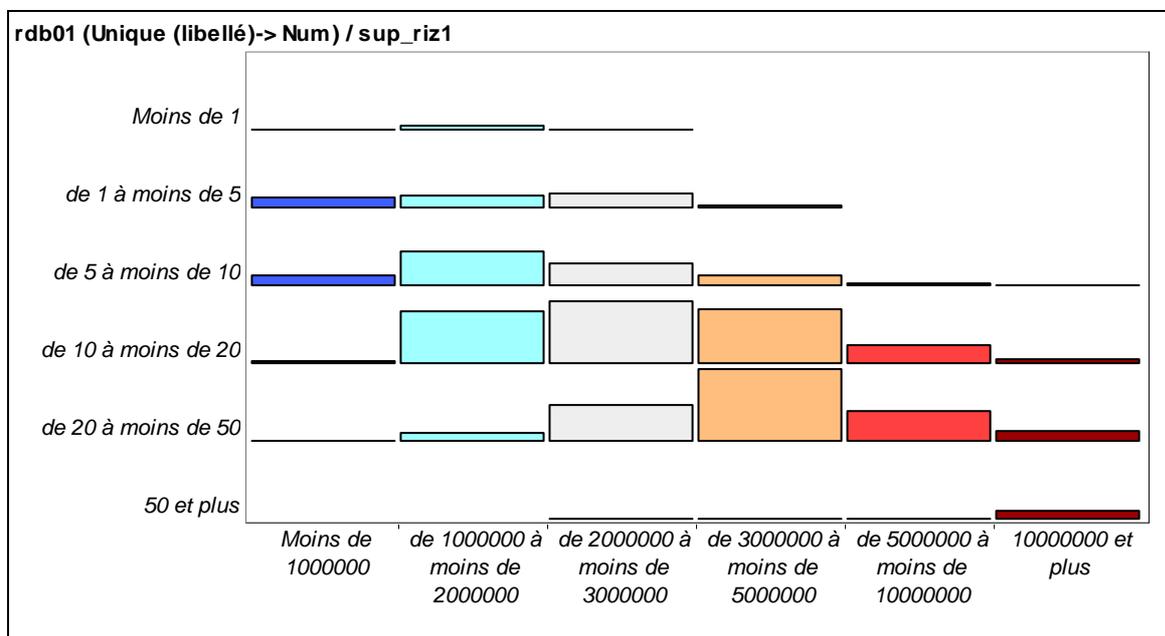
Annexes

Graphique 1 Activité principale selon le revenu disponible brut par unité de consommation



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

Graphique 2 Superficie en rizère selon le revenu disponible brut par unité de consommation



Source : Données ROR 2001, nos propres calculs

L’observatoire de Manjakandriana – extrait de la monographie du ROR – 2002 (cabinet Majesty)

L’observatoire de Manjakandriana est à une cinquantaine de kilomètres de la capitale. Il se subdivise en deux régions : au nord le Vakinimananara dans lequel a été choisi le fokontany d’Anjozoro, au sud le Vakiniadiana dans lequel ont été sélectionnés les sites Ambohijanaka et Ambohitrombalahy.

Le village d’Anjozoro se trouve à 5 Km d’Anjepy, son chef lieu de commune. 25 km dont 10 km de route en terre battue jusqu’à Maharidaza puis 15 km de route goudronnée le sépare de Manjakandriana.

Le site d’Ambohijanaka se trouve à 3 km au nord de Miadanandriana, son chef lieu de commune, et à 15 km au sud de Manjakandriana.

Le site d’Ambohitrombalahy se trouve à 4 Km de Miadanandriana, son chef lieu de commune, et à une vingtaine de kilomètre au sud de Manjakandriana.

Ces trois sites sont desservis toute l’année par des taxi-brousses et des camions. Les habitants utilisent beaucoup la bicyclette comme moyen de déplacement et des charrettes pour les transports de leurs produits agricoles. Comme à Ambohijanaka, en plus des bicyclettes et charrettes qui sont les moyens de transports les plus utilisés, les habitants peuvent prendre des taxis-brousse à Miadanandriana pour rejoindre Manjakandriana ou Antananarivo. »