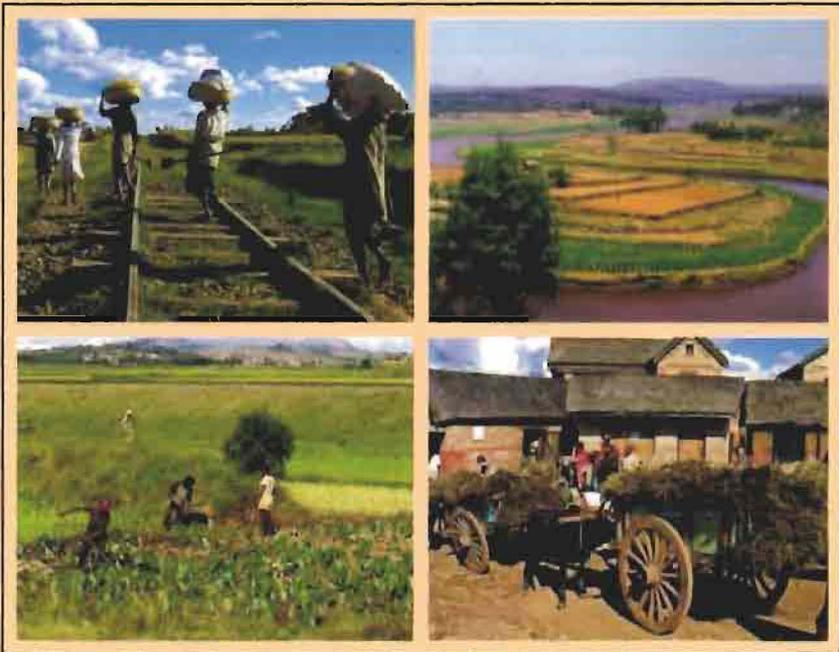


Editeur scientifique
Frédéric Sandron

Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar



CITE - KARTHALA

**Population rurale
et enjeux fonciers
à Madagascar**

© Editions CITE et KARTHALA, 2008

ISBN (CITE) : 978-2-915064-28-5

ISBN (KARTHALA) : 978-2-8111-0161-9

**Editeur scientifique
Frédéric Sandron**

**Population rurale
et enjeux fonciers
à Madagascar**

**CITE
B.P. 74
Antananarivo 101
Madagascar**

**KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris
France**

Le CITE est un organisme d'information et d'appui aux opérateurs économiques (artisans, agriculteurs, micro-entrepreneurs, PME) et aussi aux collectivités territoriales (régions, communes). Le CITE dispose d'un siège à Antananarivo et décentralise ses activités grâce à un réseau de 11 antennes localisées dans tout Madagascar.

Le CITE propose un ensemble intégré de services (information, édition, formation, appui-conseil) dans les secteurs prioritaires de l'économie malgache, notamment l'agroalimentaire, l'artisanat, l'agriculture et l'élevage, les technologies de l'information et le tourisme rural.

BP 74, rue Samuel Rahamefy Ambatonakanga,
Antananarivo 101 Madagascar

Introduction

L'enjeu du foncier pour les populations rurales

Sandron F.

À l'instar des transitions démographique, économique, épidémiologique ou démocratique, il y aurait une transition foncière dont l'issue serait une titrisation de la propriété claire, formelle, exhaustive et reconnue par tous. Ce modèle « déterministe » est fondé sur l'observation historique des systèmes fonciers des pays développés. Si l'on en accepte la validité pour les pays du Sud, ce qui, *a priori*, n'est pas évident, se pose de toute façon et de manière inévitable la question de la temporalité. En effet, le processus menant d'une forme de propriété non écrite attestée localement à une forme de propriété avérée par un document officiel ayant valeur universelle peut s'étaler sur des décennies, voire plus d'un siècle. Durant cette période, la coexistence de formes intermédiaires, dans le temps et dans l'espace, est d'ailleurs souvent un problème supplémentaire dans la compréhension collective du système foncier et une source de conflits entre les usagers.

Ceci n'est pas étonnant car la question foncière n'est pas uniquement d'ordre juridique. Dans le milieu rural des pays du Sud, elle est au centre des sphères économique, sociale, politique et même démographique. La terre nourrit la famille, procure du travail, est source de revenus et enjeu de pouvoir, possède une valeur symbolique et patrimoniale, met en jeu des stratégies de succession et d'alliance entre familles. Dans ce contexte, le degré de sécurité plus ou moins grand qu'ont les paysans sur la possession de leur terre explique que leurs choix de production, leur mode de gestion des ressources naturelles, leurs réseaux sociaux d'alliance, d'échange et d'entraide ainsi que leurs comportements démographiques en dépendent.

C'est l'objet de cet ouvrage que d'essayer de faire le lien entre la question foncière et les autres aspects de la vie des populations rurales à Madagascar. En filigrane, grâce à cette entrée, se dessine l'opportunité d'étudier la question du cheminement passé et présent de la société rurale malgache et de donner des éléments de réflexion sur son futur. L'ampleur et la complexité de cette thématique nous ont amenés à composer avec plusieurs disciplines, plusieurs angles d'analyse et plusieurs échelles. Anthropologie, droit, démographie, économie, géographie, histoire, sociologie sont ainsi mobilisés dans une approche que les anglo-saxons nomment *Population Studies*.

Dans cette perspective, l'ouvrage est composé de trois parties. Pour commencer, les trois premiers chapitres de l'ouvrage constituent un cadrage général de la question foncière à Madagascar. Ensuite, les quatre chapitres suivants abordent la question foncière par différentes entrées thématiques qui lui sont directement liées. Enfin, les quatre derniers chapitres effectuent des zooms sur des zones géographiques précises. Avant de présenter de manière plus détaillée ces chapitres, il est proposé dans une première section de dresser un bref

panorama de l'importance de la question foncière en milieu rural dans les pays du Sud. La deuxième section mettra en avant quelques spécificités malgaches quant à la problématique foncière et ses implications socioéconomiques sur la population rurale. La troisième section sera consacrée à la mise en place de la nouvelle politique foncière malgache issue de la Lettre de Politique Foncière validée en mai 2005.

1. Les enjeux autour du foncier

La gestion foncière en milieu rural dans les pays du Sud possède la caractéristique d'être guidée à la fois par des schémas extrêmement généraux et universels mais aussi par des règles locales très fines et spécifiques. Péliissier (1995, p.19) note à cet égard les deux risques contraires qui existent pour traiter cette question : « celui de schématiser en usant d'un vocabulaire juridique occidental et des concepts qu'il véhicule, celui de brouiller les cartes en moulant sur la complexité et les ambiguïtés des situations concrètes, les subtilités d'un discours insaisissable et inopérant à force de se vouloir nuancé ».

Quant au fond, ce double mouvement semble correspondre à un besoin individuel de sécurisation foncière de plus en plus fort, sans pour autant compromettre ou bouleverser de manière trop brusque les rapports sociaux dans lequel il s'insère. En effet, comme le souligne Lavigne Delville (1998, p.81), « l'insertion sociale et la sécurité foncière sont des processus dynamiques, en interaction avec la dynamique des positions sociales, de l'accumulation de richesses, des réseaux de clientèle et de dépendance ». C'est là une position de recherche aujourd'hui partagée par de nombreux auteurs et qui a la particularité de se focaliser sur un individualisme méthodologique mettant l'acteur, ou l'agent, au centre de l'analyse, ce qui n'a longtemps pas été le cas dans l'étude des sociétés rurales des pays en développement. Pour cela, il a auparavant fallu pouvoir faire accepter l'hypothèse de rationalité économique dans la conduite des affaires de ces sociétés (Mahieu, 1993 ; Bardhan et Udry, 1999).

En adoptant cette grille de lecture, il est alors plus facile de comprendre les enjeux et les conflits autour du foncier. Les relations intenses, voire organiques, entre le pouvoir social et le pouvoir foncier se lisent à la lueur des inégalités de la propriété foncière qui perpétuent les inégalités sociales (Blanc-Pamard et Rakoto Ramiarantsoa, 2000). Dans une recherche menée dans le Sud Sénégal, Bosc (2005) indique ainsi que la plupart des conflits entre lignages ou entre individus ont pour substrat le foncier. L'auteur parle alors de « loi du plus fort » (p.45) en matière d'appropriation foncière et emploie les expressions « d'équilibres instables » ou de « déséquilibres stabilisés par la négociation » pour caractériser la situation de perpétuelle remise en cause des prérogatives foncières.

Si cette relation intime entre puissance sociale et puissance foncière n'est pas nouvelle dans les sociétés rurales des pays du Sud, en revanche le contexte économique dans lequel elle s'insère a grandement changé. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, par exemple, la seconde moitié du XXe siècle a vu apparaître des crises de famine récurrentes, alors que la sécurité alimentaire était en général auparavant assurée pour la majorité des populations rurales (Mathieu et Tabutin, 1996). En n'étant plus autosuffisants en matière alimentaire, les paysans ont été contraints de vendre leurs propres terres ainsi que leur force de travail comme salarié agricole au profit de paysans plus aisés, ou bien sont partis tenter leur chance dans les villes.

En outre, les liens sociaux se délitent au fil des décennies au profit de logiques économiques recentrées sur des cellules familiales plus restreintes voire sur les individus. La différenciation croissante des statuts individuels issue de la prolifération des opportunités économiques, localement ou en migration, a comme conséquence de multiplier les règles d'échange et de réciprocité entre les membres des communautés villageoises, d'en rendre les contours plus flous et d'en affaiblir les modes de contrôle.

Dans ces conditions, et dans un contexte où la terre acquiert une valeur marchande de manière de plus en plus affirmée, il n'est pas étonnant de voir surgir une demande croissante de sécurisation foncière sur les terres. Si, de manière générale dans les pays africains subsahariens, « les vivants ne sont que les usufruitiers d'un bien qui ne leur appartient pas et qui, par conséquent, est inaliénable » (Pélissier, 1995, p.20), il n'en reste pas moins qu'une conception plus économique et plus individualiste de la terre fait irruption chez les usagers. Selon cette acception, la sécurité foncière est alors un pilier de la sécurité économique, que ce soit pour pouvoir bénéficier du fruit de ses investissements (Lavigne Delville, 1998) ou d'un « accès sécurisé à des revenus » (Razafindraibe, 2001, p.1). La demande de sécurisation foncière déterminerait ainsi et avant tout la possibilité de produire d'une manière sûre et pérenne, ce qui contrairement à une idée trop souvent avancée, ne se conjugue pas exclusivement avec la notion de « propriété privée » (Le Roy, 1991 ; Karsenty, 1996). Quelle que soit la forme de l'appropriation, les paysans souhaitent en premier lieu avoir des garanties contre le risque de spoliation foncière, une des conséquences de ce dernier étant une exploitation à très court terme du milieu physique, sans considération de préservation et de durabilité (Teyssier, 1998).

La question qui se pose alors est de savoir quelle serait la solution idoine de sécurisation foncière qui satisferait l'ensemble des acteurs impliqués dans le jeu foncier : paysans-usagers, détenteurs des pouvoirs locaux, collectivités territoriales, Etat. De manière simplifiée, dans la littérature, on oppose souvent la logique de l'Etat à celle des communautés rurales. Mais cette dualité est dans la réalité plus complexe. Par exemple, les maires ou les responsables des diverses collectivités territoriales décentralisées sont perçus par les populations comme des représentants des pouvoirs publics et dans le même temps sont fréquemment des personnes issues localement des familles ou lignages dominants de longue date. En outre, les communautés de base et l'Etat (le *fanjakana* à Madagascar) ne sont pas censés jouer un rôle similaire dans l'esprit des populations. Ces dernières considèrent en effet, schématiquement, que la gestion des espaces ruraux doit s'appuyer sur les règles coutumières que sont l'appropriation par la mise en valeur, la transmission privilégiée par héritage, l'exo-inaliénabilité, etc. Le rôle attendu de l'Etat est dans ce schéma celui d'offrir un cadre juridique permettant la matérialisation d'un droit existant et la protection contre la spoliation et l'usurpation des terres (Lavigne Delville, 1998).

Cette logique juxtaposée n'est évidemment pas celle des pouvoirs publics dont la législation et la réglementation en matière foncière traduit aussi des velléités d'imposer des idées et des pratiques sur le contrôle et l'accès aux ressources. *In fine*, la réglementation foncière locale consiste alors en un ensemble complexe de règles, de normes, de conventions et d'institutions issues de la négociation historique entre les différentes parties prenantes. Ce pluralisme de normes n'est donc pas un « élément pathologique » mais constitue la « résultante normale de dynamiques sociales et politiques » (Chauveau et Lavigne Delville, 2002, p.221). Madagascar néchappe pas à ce constat.

2. Etat des lieux à Madagascar

D'une superficie de 587.000 km², peuplée d'environ 18,3 millions d'habitants en 2007 (www.prb.org), Madagascar connaît donc une densité de la population de l'ordre de 31 habitants/km². Selon l'Institut National de la Statistique, 72% de la population vit en milieu rural (www.instat.mg). Célèbre par son endémisme faunistique et floristique, le pays est un des dix *hot spots* de la planète, c'est-à-dire dont la biodiversité est considérée comme à la fois riche et menacée.

Les données statistiques agricoles (in Rakotondrafara, 2005) indiquent que seule 5% de la superficie du pays est dédiée à l'agriculture. Les prairies et pâturages occupent 58% de la surface et 21% pour les terres forestières et terrains boisés. Alors que la quasi-totalité de la population

rurale pratique l'agriculture, le secteur primaire ne compte en 2006 que pour 25% dans la production intérieure brute (www.instat.mg). C'est dire que l'agriculture est largement tournée vers l'autoconsommation. Le produit intérieur brut malgache par habitant est l'un des plus faibles du monde, et la pauvreté est encore plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain. Dans les campagnes, en 2005, ce sont 73,5% des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté (Instat, EPM-2005).

Si la pauvreté et la croissance démographique, de l'ordre de 3%, semblent bien appréhendées par diverses études et enquêtes, en revanche, et malgré l'enjeu majeur qu'elles représentent, les questions environnementales sont sujettes à de nombreuses polémiques. Plus exactement, elles donnent lieu à de nombreuses affirmations, pas toujours fondées, et il est finalement extrêmement difficile d'estimer avec précision la dynamique de la déforestation (Aubert et Razafarison, 2003) ou les processus et l'étendue de la « dégradation » de l'environnement à cause de l'imprécision des concepts employés (Bertrand et Randrianaivo, 2003). Dans le même ordre d'idée, Carrière-Buchsenschutz (2007) analyse à partir de la littérature sur le corridor forestier de Fianarantsoa le décalage qui existe entre le discours des ONG conservacionnistes et les réalités du terrain.

Le thème des relations entre population et environnement est ainsi propice à véhiculer de nombreux discours pré-établis, dont l'origine est très clairement malthusienne : la croissance démographique serait *de facto* néfaste à l'environnement et au développement. *A contrario*, à Madagascar, où la « démographie galopante cause des dégradations environnementales », Bertrand et Lemalade (2003, p.133), écrivent qu'« il importe de sortir de ces discours simplistes et des mythes qu'ils véhiculent ». Maldidier et Rasolonirinanana (2001, p.373) invitent quant à eux à nuancer fortement la dichotomie opérée par la catégorisation trop rapide des « migrants défricheurs » et des « autochtones protecteurs des forêts ».

Dans le domaine des ressources naturelles et du foncier, la variable démographique sert trop souvent de bouc émissaire, ce qui permet, consciemment ou pas, de ne pas reconnaître le rôle d'autres variables, typiquement de l'ordre du politique. Sans minimiser le rôle de la croissance démographique dans la compétition pour l'espace foncier, Chauveau et Mathieu (1998, p.246) notent qu'elle ne peut cependant pas être considérée comme une « condition nécessaire et suffisante qui provoquerait de manière mécanique un affrontement violent ». Les auteurs pointent du doigt d'autres variables génératrices de conflits fonciers comme le « caractère exogène et irréaliste des législations foncières étatiques » (p.247), la modification de la valeur de la terre et des pouvoirs en présence induite par les projets de développement ou encore la colonisation agricole massive qui entraîne des conflits entre autochtones et allochtones.

Après avoir exploré la sphère démographique, et avant de voir la politique foncière actuellement en œuvre dans l'Ile Rouge, faisons donc un rapide tour d'horizon de quelques points saillants pouvant éclairer la question foncière et ses rapports à la société.

Précisons pour commencer la situation économique du monde rural et agricole : déséquilibre entre ressources et besoins, techniques de production rudimentaires, valeur des produits agricoles faible, souci de l'autoconsommation, surplus inexistant, production stockée et faible accès au marché (Razafindraibe, 2001). Dans ce contexte de faible intensification et de saturation locale de l'espace de production, l'accès au foncier devient primordial voire vital. Dans un terroir situé dans les Hautes Terres, Blanc-Pamard et Rakoto Ramiarantsoa (2000) expliquent ainsi qu'entre 1966 et 1990, le métayage a diminué par crainte du propriétaire de voir sa terre être appropriée par le métayer. Les rapports de concurrence pour l'espace et la terre sont de plus en plus rudes, menaçant de fait les relations de réciprocité, d'entraide et d'échange (*fihavanana*) entre membres des communautés villageoises (Razafindraibe, 2001). L'existence d'une valeur monétaire et marchande de la terre, la circulation des migrants et l'impossibilité de vivre de sa production agricole ont pour conséquence un affaiblissement de la règle de l'exo-inaliénabilité, qui ne fait en fin de compte que suivre l'évolution normale des règles coutumières sous l'effet des transformations économiques et sociales (Bertrand *et al.*, 2006).

3. La Lettre de Politique Foncière

En 2005, à la suite d'un atelier organisé le 08 février et réunissant 200 personnes, la Lettre de Politique Foncière a été entérinée par le Gouvernement le 03 mai (République de Madagascar, 2005). Axe organisateur et bras armé de la politique foncière de l'Etat, nous en extrayons ici la première partie (pp. 2-5) qui fait un état des lieux de la régulation foncière à Madagascar.

La Lettre de Politique Foncière est une étape préalable de la réforme foncière. Cette déclaration précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques. Ces actions porteront sur des programmes de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, sur la préparation de nouveaux textes adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique actuel et sur un plan national de formation aux métiers du foncier.

Les orientations de la Politique Foncière ont été présentées et débattues avec l'Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier au sein de laquelle des représentants de trois collèges – élus, administration, société civile – ont exprimé leur position et apporté leur contribution.

La Lettre de Politique Foncière est un document public, accessible à tous et facilement consultable. Elle est destinée aux élus, aux acteurs du développement économique et aux partenaires techniques et financiers de l'Etat malagasy.

Le constat

1. Transition foncière et recours à l'Etat — Madagascar est en transition foncière. La gestion foncière traditionnelle semble reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Ainsi, les citoyens malgaches se tournent vers l'Etat et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Un demi million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaiteraient obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits fonciers.

2. Faible capacité de délivrance de titres — Face à cette demande considérable, les services fonciers présentent une très faible capacité à délivrer des titres fonciers. Seuls 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. Ainsi, des demandes d'acquisition déposées depuis un demi siècle demeurent sans suites tandis que la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire.

3. Rareté de l'enregistrement des mutations — Les usagers accordent peu d'intérêt aux procédures de mutation qui leur semblent complexes et onéreuses. Au fur et à mesure des ventes et des divisions, les énonciations des titres tombent de facto en désuétude dans la mesure où elles ne reflètent plus la réalité des droits sur le sol. Ainsi, avec le temps, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion des biens mais s'avère en complet décalage avec la réalité.

4. Coûts élevés des opérations cadastrales — L'immatriculation foncière collective – le cadastre – présente l'avantage d'une procédure plus simple, réalisée sur place, mais cette procédure décidée par les services de l'Etat s'accompagne d'un coût relativement élevé, proche de Ar. 140.000 / ha (70 US \$ / ha), au-delà des moyens de l'administration.

5. Paralysie du service public — Le service public rendu par les circonscriptions déconcentrées de l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard, notamment, des longs délais pour l'obtention des documents fonciers, tels les certificats juridiques. Les conditions de travail des agents sont difficiles : les bâtiments sont dans des états qui ne garantissent plus la conservation des documents, les agents doivent parfois apporter leur propre matériel de travail tandis que la détérioration des plans et registres a désormais atteint un niveau difficilement réversible.

6. *Panne du dispositif actuel* — Malgré les efforts entrepris jusqu'à présent par le Gouvernement, le constat conclut sur un système d'immatriculation foncière individuelle en panne, tandis que l'espoir d'une immatriculation foncière généralisée grâce au cadastre reste conditionnée à l'octroi de subventions par les agences d'aide. Dans les deux cas, les titres deviennent obsolètes en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations et l'on peut douter de la capacité réelle des services fonciers, dans leur forme actuelle, à gérer l'ensemble des terres agricoles et urbaines de Madagascar.

Les conséquences de la crise foncière

7. *Insécurité foncière généralisée* — Faute de régulation foncière communautaire et en raison de la faible capacité des services fonciers, un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière.

8. *Développement des conflits fonciers* — Ce contexte d'incertitude généralisée favorise le développement des conflits pour la maîtrise du sol, surtout quand la survie d'un groupe familial tient à l'exploitation d'une parcelle.

9. *Corruption* — L'immatriculation ne peut plus fonctionner sans apport financier du requérant. La location de véhicules, le défraiement des topographes, le financement de la commission de reconnaissance domaniale et l'achat de la papeterie comptent parmi les principaux postes de dépense supportés de fait par les usagers. Le volume considérable des demandes face à la très faible capacité d'établissement de titres fonciers entraîne également une situation favorable au monnayage des actes administratifs.

Les impacts de la crise foncière sur la vie économique et sociale

10. *Réticences à l'investissement* — L'investissement privé est contrarié par l'imbroglio sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs. Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié.

11. *Dégradation du climat social* — La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public.

12. *Encombrement des tribunaux* — Les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice.

13. *Blocage de la décentralisation* — Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.

14. *Perte de crédibilité de l'Etat* — De fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'Etat et partant, la crédibilité de l'Etat et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.

Les causes de la crise foncière

15. *Les usagers semblent ignorer la loi* — Cette explication est incontestable. Les lois qui régissent l'accès à la terre sont compliquées, elles se cumulent depuis plusieurs décennies, sont partiellement

mises à jour et sont essentiellement rédigées en français. Rares sont les citoyens qui peuvent avoir accès à l'ensemble de ces textes, en comprendre l'esprit et les procédures.

16. *La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse* — Cette procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration. Le Président du Faritany, le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre sont les seules autorités habilitées pour approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux : seules 8 personnes peuvent signer des titres attendus par un demi million d'usagers. Ainsi s'explique le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à Ar 600.000 et des délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. Cependant, la procédure d'immatriculation foncière et l'inscription au livre foncier consistent en une reconnaissance de droits réalisée directement de l'Etat vers le citoyen. Les services fonciers doivent s'assurer de la légitimité de la demande du requérant et de l'effectivité de la mise en valeur, ce qui nécessite une série de contrôles minutieux et aboutit forcément à une procédure compliquée et chère.

17. *Les services fonciers sont démunis et saturés* — En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs ; le renouvellement des effectifs est préoccupant. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent fonctionner avec moins de Ar. 400.000 (200 US \$) par an. Le matériel n'est plus renouvelé depuis plusieurs décennies.

18. *Une explication de fond : la centralisation du système domanial et foncier* — Selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Ce principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démunie, de la plus grande partie du territoire national. La mise en oeuvre de ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais de 29 services déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de millions de requérants. Ce processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'Etat vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite. Le schéma domanial ne s'appuie sur aucun intermédiaire entre l'Etat central et l'usager. Les notaires sont rares et ne sont pas assermentés en matière foncière, tandis que l'on ne compte pas plus de 25 cabinets de géomètres libres assermentés.

19. *L'amélioration du service public foncier passe par un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale.*

Réponses citoyennes à la crise foncière et enjeu de la réforme foncière

20. *Droit foncier local* — Face à la crise foncière, les usagers ont inventé un droit foncier local par défaut, fait de « petits papiers ». Ces actes sous seing privé, enregistrés par les démembrements locaux de l'Etat - fokontany et communes -, sont conçus de manière identique sur l'ensemble du territoire, malgré l'absence de normes nationales. La plupart des parcelles agricoles ou urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre.

21. *Faible portée juridique des « petits papiers »* — Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » reste faible. Les usagers ont conscience des limites juridiques de ces actes : la reconnaissance est locale, elle ne préserve pas de tentatives de spoliation provenant de l'extérieur.

22. *Rapprocher le légal et le légitime* — L'enjeu de la réforme foncière doit donc être de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'acteurs locaux, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée. Il s'agit de rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle locale et à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, la décentralisation permet de reconsidérer les modalités de la gestion foncière.

On peut lire ensuite dans la Lettre de Politique Foncière que « l'objectif principal [de la politique foncière] est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits » (p.10). Ce programme s'appuie le renforcement des capacités et des prérogatives des collectivités décentralisées, par la création d'une administration foncière de proximité : le guichet communal et/ou inter-communal. Le lecteur trouvera davantage de détails sur ces procédures dans le premier chapitre de cet ouvrage et dans la Lettre de Politique Foncière (www.foncier.gov.mg).

La caractéristique de cette lettre qui nous semble la plus intéressante est l'intégration de la question foncière avec de nombreuses autres composantes de la vie sociale, économique et politique. Ceci se retrouve aussi bien dans les causes, conséquences et impacts de la crise foncière que dans le cadre institutionnel plus général des grandes orientations de la politique nationale (Madagascar Action Plan, Politique Générale de l'Etat, Plan d'Action pour le Développement Rural, etc.). Parallèlement, les axes stratégiques se déploient dans quatre secteurs : gestion de l'information foncière, amélioration et décentralisation de la gestion foncière, rénovation de la réglementation foncière et domaniale, programme national de formation aux métiers du foncier. C'est cet aspect multiforme du foncier et ses liens avec les autres variables socioéconomiques que nous avons essayé de cerner dans le présent ouvrage.

4. Présentation de l'ouvrage

Pour étudier les relations entre les dynamiques sociales et les dynamiques foncières à Madagascar, les trois premiers chapitres de l'ouvrage font le point sur la question foncière à Madagascar. Les quatre chapitres suivants abordent des sujets transversaux ayant un lien fort avec la question foncière. Quant aux quatre derniers chapitres, ils proposent des études locales ou régionales et apportent une connaissance fine et de terrain des relations population-foncier.

Le premier chapitre (Teysier, Ravelomanantsoa et H. Raharison) pose la question de savoir qui gère la terre à Madagascar ? Question hautement légitime lorsqu'on regarde l'état de paralysie dans lequel se trouve l'administration foncière de l'État, seul organe en charge de l'immatriculation des terres. Après avoir proposé une analyse des formes, des causes et des conséquences de la crise foncière, les auteurs s'intéressent à la rupture conceptuelle que représente la réforme foncière actuellement en marche dans le pays. La pierre angulaire de ce nouveau dispositif est la gestion foncière décentralisée et son bras armé les guichets fonciers communaux dont les grands principes fondateurs et les modalités de mise en œuvre sont présentés ainsi que leurs limites. Notamment, et même si la volonté politique de changement est manifeste, les pouvoirs publics devront être vigilants face aux diverses réactions des acteurs impliqués et en conséquence adapter au fur et à mesure les outils de la politique foncière en fonction des enseignements recueillis sur le terrain.

Si le même type de question est posé dans le chapitre 2 (Bertrand, Karpe et Aubert), l'angle d'attaque est en revanche davantage juridique. Que ce soit sous la royauté, pendant la colonisation ou bien depuis l'indépendance, les auteurs mettent en avant la coexistence d'un droit étatique, qui sera incarné par l'administration des domaines et des services fonciers, et d'un droit local dont l'utilité première est d'apporter un minimum de sécurisation foncière face à l'inefficience des services publics. En effet, la récurrence de cette situation est très ancienne et les populations s'y sont adaptées en mettant en œuvre des pratiques juridiques locales. Ces pratiques sont analysées ici en tenant compte de plusieurs variables comme la mise en valeur de la terre, l'exo-inaliénabilité, le rôle de la terre dans le bien-être collectif, qui sont les clefs de voûte du système foncier et de sa compréhension. *In fine*, la difficulté pour le législateur consiste à individualiser le droit foncier sans pour autant mettre en péril la cohérence sociale et l'organisation économique des communautés rurales.

Parmi les idées plus souvent assénées que démontrées, figure celle selon laquelle la sécurisation foncière serait un préalable nécessaire au passage d'une économie d'auto-subsistance à une économie de marché. En corollaire de celui-ci, existe un autre postulat qui considère que la sécurisation foncière est un gage de gains de productivité sur l'exploitation agricole. Le chapitre 3 (Jenn-Treyer et Pouzoullic) examine empiriquement cette relation supposée en s'intéressant plus précisément au type de rationalité sous-jacente à la demande d'immatriculation de la part des paysans malgaches. A partir de la littérature et d'un matériau d'enquête et d'entretiens de première main, il est montré que la motivation d'ordre économique n'est pas la plus importante aux yeux de paysans mais que ceux-ci recherchent avant tout dans l'immatriculation foncière et dans le processus y conduisant un renforcement du lien social au niveau local. Un autre mécanisme mis en exergue est celui qui consiste à se protéger des « appétits fonciers » de personnalités influentes et jugées capables par les paysans de mobiliser l'administration foncière à leur avantage.

Comme le précédent, le chapitre 4 (Dabat et Razafindraibe) examine des questions qui sont généralement ailleurs considérées comme des postulats. La disponibilité du facteur terre et son usage sécurisé sont-ils réellement des gages de meilleure productivité et de durabilité des exploitations agricoles ? Dans quelle mesure le sentiment général de sécurité et l'incitation à l'investissement sont-ils liés à la maîtrise par les paysans du capital foncier ? Le métayage est-il un système sous-optimal eu égard à la captation d'une rente par le propriétaire terrien ? A travers ces questions, les auteurs interrogent l'hypothèse de la réforme foncière actuellement en cours à Madagascar selon laquelle la sécurisation foncière serait un puissant levier du développement agricole. L'argumentation s'appuie sur l'étude des liens entre la question foncière et les performances de la riziculture sur les Hautes Terres et au Lac Alaotra. Il est montré que si la révision du contexte foncier est une condition fortement nécessaire à l'amélioration de la productivité des systèmes agraires malgaches, elle est aussi non suffisante, et ce même du seul point de vue économique.

Dans le chapitre 5 (Tsitohae et Montagne), c'est le domaine du foncier forestier qui est abordé. Plus précisément, il s'agit ici de mettre en correspondance la gestion des ressources naturelles renouvelables avec la sécurisation foncière des espaces forestiers. La législation malgache en ce domaine connaît d'importants changements depuis la Charte de l'environnement de 1990, les lois sur le transfert de gestion des ressources naturelles vers les communautés locales (GeLoSe) de 1996 ou encore la mise en place du dispositif de la Sécurisation foncière relative (SFR) en 1998. En posant les questions de savoir ce que représente la forêt pour les paysans et en considérant le système de riziculture sur défriche-brûlis (*tavy*) comme un moyen d'appropriation de la terre, c'est une approche conciliant l'espace forestier et les ressources naturelles qu'il contient qui est proposée. Il est ainsi suggéré qu'un droit de jouissance peut être suffisant pour préserver les ressources sans aller obligatoirement jusqu'au droit de propriété. Trois études de terrain dans des régions différentes permettent d'étayer ces propos.

Les migrations et leur lien avec la question foncière sont au centre du sixième chapitre (Bertrand). Contrairement à plusieurs pays africains, les migrations actuelles à Madagascar ne se résument pas à l'exode rural vers les grandes agglomérations. En effet, d'importants flux migratoires en provenance du Sud malgache, mais aussi du pays Betsileo, parcourent les paysages de la côte Ouest et aussi ceux de la côte Est, irrigant souvent des zones réputées reculées voire inaccessibles. Au-delà de la diversité des destinations, l'accent est mis sur la pluralité des catégories de migrants. Certains migrants sont à la recherche de nouvelles terres et d'une nouvelle sédentarité agricole ; d'autres, au contraire, beaucoup plus mobiles, choisissent leurs destinations successives en saisissant des opportunités de court terme. En conséquence, l'accès au foncier des migrants revêt des modalités différenciées selon les lieux, selon les enjeux qu'il recouvre et selon les dynamiques socioéconomiques dans lesquelles s'inscrit leur installation. Des exemples contrastés entre la côte Est et la côte Ouest illustrent combien l'arrivée et l'installation de migrants peuvent être pour les autochtones aussi bien source d'opportunités que porteuses de conflits potentiels.

Comme les migrations, la croissance démographique entretient des liens étroits avec la disponibilité en terres, leur statut et leur mise en valeur. Dans des économies agricoles peu

mécanisées, la main-d'œuvre est en effet un facteur de production essentiel. Le chapitre 7 (Gastineau et Rakotoson) propose à cet égard un utile cadrage en s'intéressant, d'une part, à l'évolution de la population rurale malgache et, d'autre part, en la mettant en relation avec l'espace agricole disponible. Ainsi, dès le début du XIX^e siècle, les pouvoirs publics s'alarmaient du sous-peuplement de l'île et du fait que de nombreux espaces potentiellement exploitables demeuraient inhabités et donc non mis en valeur. Inversement, après l'indépendance, des voix se sont élevées pour dire que dorénavant l'espace agricole était saturé. La croissance démographique dans les campagnes, en créant une pression sur les terres et les ressources serait alors devenu un frein au développement agricole et économique. Ce chapitre examine cette question en montrant sur le temps long que la relation population-foncier n'est pas univoque mais qu'elle est médiatisée par de nombreuses autres variables sociales, économiques, politiques, etc. La croissance démographique pourrait même être un atout au développement agricole.

Le chapitre 8 (L. Raharison), comme les suivants, fait un zoom sur une zone particulière, en l'occurrence ici l'Imerina. Le propos est d'en analyser le système foncier et les structures foncières à travers la pratique de l'héritage comme mode d'appropriation de la terre. Cette pratique séculaire fait partie intégrante des normes et systèmes de valeur de chaque groupe et de chaque communauté en Imerina, ce qui implique d'intégrer dans l'analyse de la coutume les facteurs historiques, géographiques, anthropologiques, sociopolitiques et économiques et de s'intéresser à la fois au droit coutumier et au droit moderne. À partir d'entretiens de terrain auprès des agents de Services des domaines, des délégués communaux et grâce à l'étude des sources de la conservation foncière des services des domaines, une telle analyse est proposée. Plus précisément, il est montré comment le système d'héritage foncier tente de s'adapter aux nouvelles contraintes juridiques tout en conservant l'essence même de ses pratiques coutumières.

Au sein d'une commune rurale de l'Imerina, le chapitre 9 (Omrane) reprend les thèmes de la transmission des terres, des réponses démographiques et agricoles à la saturation de l'espace ainsi que des nouvelles pratiques foncières que constitue la vente des terres. Le travail minutieux de terrain opéré par l'auteur au cours de nombreux séjours de recherche donne ici un éclairage très fin aux évolutions dans les pratiques de mise en valeur de la terre et là encore le foncier est largement contextualisé par l'étude des logiques d'acteurs qui définissent le jeu foncier. La saturation de l'espace agricole, l'exiguïté des parcelles et la difficulté croissante de se satisfaire de la production agricole familiale pour survivre ont abouti au fil des décennies à une situation complexe dans laquelle les modèles de production et de transmission des terres sont de plus en plus variés. Une des transformations les plus importantes semble être l'attribution progressive d'une valeur économique à la terre en lieu et place de la valeur symbolique de « terre des ancêtres » qu'elle a occupée de manière séculaire. En matière foncière, ceci se conjugue avec une demande de sécurisation des terres de plus en plus forte.

Autre commune étudiée en détail, celle de Miadanandriana a la particularité d'avoir fait l'objet d'une procédure cadastrale initiée par l'administration coloniale française dans les années 1930. Le chapitre 10 (Aubert, Karpe, Razafiarison, Ralambomanana, Ranaivoson, Delcourt, Rakotonandrasana, Fabre et Bertrand) permet ainsi d'y retracer l'histoire de la demande et de l'offre de sécurisation foncière, à l'aide de documents légaux et d'entretiens menés auprès des acteurs. L'évolution ainsi décrite met en relation, d'un côté, une réelle volonté des administrations successives de favoriser l'accession à la propriété foncière par les agriculteurs et d'assurer leurs droits individuels sur le foncier et, de l'autre, une certaine réticence de la population à y adhérer face aux procédures longues et coûteuses qu'elle nécessite, ceci se traduisant par la mise en place d'un système parallèle de sécurisation coutumier et reconnu localement par tous. Mais, à bien y regarder, on s'aperçoit que ces deux systèmes de sécurisation du foncier ne sont pas si indépendants l'un de l'autre. C'est pourquoi, dans le cadre actuel de la décentralisation de la gestion du foncier, les auteurs recommandent de fonder le fonctionnement du service foncier de proximité sur des règles proches du droit de la pratique et acceptées socialement.

Dans le chapitre 11 (Montagne, Maafaka, Aubert, Andriambolanoro et Randrianarivelo), le propos porte sur la procédure particulière de la Sécurisation Foncière Relative (SFR) dont la genèse et les bases légales sont retracées. Ensuite, un bilan est dressé d'une action de développement pour la mise en place concrète au début des années 2000 d'une opération de sécurisation foncière dans des pâturages forestiers (*kijana*) de la commune de Didy au cœur de la forêt classée d'Ambohilero. Il s'est agi d'effectuer un transfert de gestion des ressources au profit des communautés locales de base, permettant par la même procédure de créer pour ces dernières une sécurisation de leurs droits fonciers. Il s'avère que l'accomplissement de cette procédure est conditionné par des impératifs institutionnels, comme le statut officiel et coutumier du *kijana*, les capacités des services des domaines, topographiques et forestier, mais aussi par des facteurs sociaux, matérialisés par exemple par l'existence d'intérêts contradictoires des membres du lignage propriétaire du *kijana*. En matière de sécurisation foncière, il est recommandé de porter la réflexion sur la nature plus ou moins collective de l'exploitation en fonction des terrains.

Ce rapide tour d'horizon des chapitres de l'ouvrage confirme d'ores et déjà la nature protéiforme et complexe du foncier, ses nombreuses ramifications avec les variables socioéconomiques, politiques et culturelles et ses liens forts avec les structures de pouvoir en place. Le traitement de cette problématique à différentes échelles, sur des terrains très variés, selon des approches disciplinaires multiples indique combien les réponses apportées à la « question foncière » doivent l'être en fonction du contexte précis dans lequel elle s'insère. C'est pourquoi, pour réduire quelque peu cette complexité, nous n'avons pas traité, par exemple, de la question foncière en milieu urbain.

Chaque chapitre de cet ouvrage a été examiné par deux ou trois lecteurs, au sein même du collectif des auteurs. Ce comité de lecture interne a donc émis ses commentaires et remarques, à la suite desquels les auteurs ont proposé une nouvelle version de leur chapitre. Les analyses et propos exprimés n'engagent que leurs auteurs.

Enfin, le lecteur qui souhaite se tenir informé des évolutions de la politique foncière de Madagascar pourra utilement se reporter au site officiel du Programme National Foncier : www.foncier.gov.mg.

Bibliographie

- Aubert S., Razafiarison S., 2003, « Culture sur brûlis et régression des surfaces boisées », in Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Cirad, Cite, Fofifa, Paris, Antananarivo, pp. 35-51.
- Bardhan P., Udry C., 1999, *Development Microeconomics*, Oxford University Press, Oxford, 242 p.
- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006, « Les enjeux du Programme National Foncier de Madagascar », in Eberhard C., Vernisoc G. (eds.), *La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, Paris, pp. 193-219.
- Bertrand A., Lemalade J.-L., 2003, « Démographie galopante, tavy et déforestation » in Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Cirad, Cite, Fofifa, Paris, Antananarivo, pp. 133-135.

- Bertrand A., Randrianaivo D., 2003, « Tavy et déforestation », in Aubert S., Razafarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Cirad, Cite, Fofifa, Paris, Antananarivo, pp. 9-30.
- Blanc-Pamard C., Rakoto Ramiarantsoa H., 2000, *Le terroir et son double. Tsarahonenana 1966-1992. Madagascar*, IRD Editions, Paris, 254 p.
- Bosc P.-M., 2005, *A la croisée des pouvoirs. Une organisation paysanne face à la gestion des ressources*, Collection A travers champs, Cirad, IRD Editions, Paris, 310 p.
- Carrière-Buchsenschutz S., 2007, « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa », *Etudes Rurales*, n°178, pp. 181-196.
- Chauveau J.-P., Lavigne Delville P., 2002, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ? », in Lévy M. (ed.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD, Karthala, Paris, pp. 211-239.
- Chauveau J.-P., Mathieu P., 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Coopération française, Paris, pp. 243-258.
- Karsenty A., 1996, « Propriété foncière et environnement en Afrique », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol.7, n°2-3, pp. 435-452.
- Lavigne Delville P., 1998, « La sécurisation de l'accès aux ressources. Par le titre ou l'inscription dans la communauté ? », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Coopération française, Paris, pp. 76-86.
- Le Roy E., 1991, « Introduction générale » in le Bris E., Le Roy E., Mathieu P. (eds.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Karthala, Paris, pp. 11-21.
- Mahieu F.-R., 1993, « Droits et obligations communautaires en Afrique et stratégies individuelles », in Chasteland J.-C., Véron J., Barbiéri M. (eds.), *Politiques de développement et croissance démographique rapide en Afrique*, Congrès et Colloques, n°13, Ined, PUF, pp. 222-234.
- Malidier C., Razolonirinanana J., 2001, « La question foncière et la gestion des ressources », in Razanaka S., Grouzis M., Milleville P., Moizo B., Aubry C. (eds.), *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*, Actes de l'Atelier CNRE-IRD, 8-10 novembre 1999, Antananarivo, pp. 373-375.
- Mathieu P., Tabutin D., 1996, « Démographie, crise et environnement dans le monde rural africain », in Coussy J., Vallin J. (eds.), *Crise et population en Afrique*, Etudes du Ceped, n°13, Paris, pp. 123-160.
- Pélissier P., 1995, « Transition foncière en Afrique noire », in Blanc-Pamard C., Cambrézy L. (eds.), *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Orstom Editions, Paris, pp. 19-34.
- Rakotondrafara C., 2005, *Rapport national sur la population et le développement socio-économique de Madagascar*, République de Madagascar, Ministère de la Population, de la Protection Sociale et des Loisirs, Pnud, Antananarivo, 90 p.
- Razafindraibe R., 2001, « L'accès à la terre et ses enjeux dans la lutte contre la pauvreté », *Cahiers d'études et de recherches en économie et sciences sociales*, n°1, Centre national de recherche appliquée, au développement rural (Fofifa), Programme ILO Cornell University, 33 p.
- République de Madagascar, 2005, *Lettre de Politique Foncière*, Direction des Domaines et des Services Fonciers, Antananarivo, 11 p.
- Teyssier A., 1998, « Front pionnier et sécurisation foncière à Madagascar : le nécessaire recours à l'Etat », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Coopération française, Paris, pp. 583-601.

PREMIÈRE PARTIE

CADRAGE GÉNÉRAL

Chapitre 1

La réforme foncière ou le pari de la compétence locale

Teyssier A., Ravelomanantsoa Z., Raharison H.

La gestion foncière reste à Madagascar l'un des points d'achoppement des politiques de développement rural et urbain. La politique foncière suivie jusqu'à présent s'est figée sur des principes établis à l'époque coloniale. La négation des pratiques sociales et l'illusion d'une gestion foncière exclusive de l'Etat, combinées à une paupérisation des services publics, provoquent une paralysie de l'administration foncière et une précarisation des droits sur le sol. Depuis février 2005, le gouvernement malgache a engagé un processus de réforme foncière fondé sur une rupture conceptuelle : les droits sur la terre peuvent ne plus faire l'objet d'une constatation par les services fonciers, mais par les collectivités, la notion de domanialité étant refondée par une nouvelle disposition législative et les compétences des communes étant élargies en matière foncière.

Après avoir rappelé les formes, causes et conséquences de la crise foncière, ce chapitre présentera le processus de réforme foncière et développera l'un de ses points-clés, la reconnaissance des droits sur le sol par les collectivités et les usagers de la terre. Les progrès et les limites de cette formalisation des droits fonciers seront évoqués¹.

1. L'impasse de la domanialité

1.1. Un dogme domanial d'une étonnante longévité

Aux premières heures de la conquête française, les autorités coloniales ont instauré, en s'inspirant du Torrens Act, le dispositif administratif nécessaire à l'application d'un système domanial. Les terrains non titrés ont été considérés comme la propriété présumée de l'Etat. Par ce principe, l'Etat était en situation d'accorder des droits de propriété à ceux qui auraient réalisé une « mise en valeur » ; agissant en souverain, il cédait une partie de son patrimoine au

¹ Ce chapitre a été rédigé en avril 2006, soit un an après la validation de la Lettre de Politique Foncière. Entre-temps, la réforme foncière a maintenu un rythme d'évolution soutenu et différents changements sont intervenus entre la date de rédaction de ce chapitre et la date de parution. Les observations et analyses qui suivent restent néanmoins tout à fait d'actualité. Nous invitons le lecteur à se reporter au site internet du Programme National Foncier pour prendre connaissance de données actualisées. Un premier bilan de la gestion foncière décentralisée y est désormais disponible : www.foncier.gov.mg

bénéfice d'un nombre restreint d'individus, moyennant un strict contrôle de l'effort de mise en valeur.

Ce système domanial obéissait à la logique du moment : servir l'entreprise coloniale, ouvrir des espaces aux colons en purgeant les droits précédents, sécuriser leurs droits dans la durée, asseoir l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement. La délivrance parcimonieuse de quelques titres fonciers, régie par une administration domaniale et topographique de faible envergure, correspondait aux objectifs de l'époque. Il ne s'agissait pas de sécuriser le plus grand nombre, mais de délivrer des droits à une élite rurale et urbaine en l'espoir d'une agriculture moderne et productive, dont on espérait un effet d'entraînement de l'économie.

La logique de ce dogme domanial correspond à un système productiviste, en phase avec la conception du développement véhiculée au début du XX^e siècle. En accordant des droits de propriété contre des formes visibles de mise en valeur, elle incite à stigmatiser l'environnement par une action humaine qui, à l'image du défrichement, s'avère aujourd'hui peu compatible avec le respect de la biodiversité.

Malgré 45 ans d'indépendance et une période socialiste, Madagascar est resté attaché à cette logique domaniale établie il y a plus d'un siècle. Le maintien de procédures longues et alambiquées² s'explique par un fonds de culture administrative et centralisatrice, mais également par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit des agents d'une administration à l'abandon. Plus les procédures sont compliquées, plus elles sont interprétées à la faveur des agents de l'administration. Plus le pouvoir d'achat de ces fonctionnaires s'effondre, plus ils cherchent à compléter leurs revenus³. Par ailleurs, le haut degré de complexité des procédures permet aux plus puissants de faire valoir des revendications au détriment de groupes de populations moins informés et moins influents.

Ce système s'avère pourtant en complet décalage avec, d'une part, la demande massive de sécurisation des droits sur la terre et, d'autre part, la très faible capacité des pouvoirs publics.

1.2. Un système domanial et foncier en décalage avec l'ampleur de la demande sociale

A la différence du continent africain, les prérogatives des pouvoirs coutumiers malgaches sont relativement limitées en matière de gestion foncière. Au contact des villes, des routes et des marchés, les formes communautaires de gestion foncière semblent reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Dans un contexte de crise économique où s'exacerbe la compétition sur la terre (Raison, 1991), chacun cherche une garantie des droits sur le sol validée par une autorité dont on espère un « potentiel d'arbitrage ». Face aux appétits fonciers d'entrepreneurs et de notables locaux, susceptibles de solliciter l'arsenal juridique et topographique en leur faveur, l'arbitrage des *fokonolona* et des autorités traditionnelles ne pèse plus beaucoup.

Ainsi, bien des citoyens malgaches se tournent vers l'Etat et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur la terre. Un cumul proche du demi million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux a ainsi été déposé auprès des services fonciers. Ces demandes datent

² La procédure d'immatriculation foncière individuelle ne compte pas moins de 24 étapes et peut durer, en fonction des moyens de l'usager pour mobiliser les services fonciers, plus d'une décennie. Selon une estimation réalisée en octobre 2003, le coût réel de cette procédure atteint 300 € par titre.

³ Selon un organisme rattaché à la Présidence (BIANCO), Douanes et Domaines sont considérés comme les services publics les plus touchés par la corruption (KPMG, 2005, *Audit de la gouvernance et analyse des cas de corruption au sein de la direction des Domaines et des Services Fonciers*, Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, Antananarivo, 109 p.)

parfois de plusieurs décennies et dans ce cas, les requérants décèdent bien souvent avant d'avoir vu leur demande traitée. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaitent obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits par les services fonciers, mais qui, découragés par la lourdeur et le coût des procédures, préfèrent ne pas s'engager dans une démarche d'immatriculation.

Face à cette demande considérable, les services fonciers ont pour seule réponse l'immatriculation foncière et présentent une très faible capacité à les délivrer : seulement 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et le rythme de délivrance stagne, depuis une dizaine d'années, autour de 1200 titres par an. L'alternative qui consisterait en des immatriculations foncières réalisées collectivement - le cadastre -, présente l'avantage d'une procédure plus compacte, mais toujours décidée et réalisée par les services de l'Etat. Elle reste occasionnelle, en raison d'un coût élevé⁴, au-delà des moyens de l'administration. Ainsi, la superficie des propriétés titrées reste anecdotique ; elle ne dépasse pas le quinzième du territoire.

Signalons par ailleurs que les titulaires de titre foncier se désintéressent, surtout en milieu rural, des procédures de mutation qu'ils jugent inaccessibles. Au fur et à mesure des ventes et des divisions, les inscriptions initiales des titres ne reflètent plus la réalité des occupations. Cette dégénérescence de l'information foncière s'observe même sur des périodes relativement courtes : au lac Alaotra, aucun des titulaires de titres établis en 1983 pour les parcelles de deux mailles d'un périmètre irrigué, ne correspond aux occupants actuels. En l'espace d'une génération et à seulement 5 km des services fonciers, les documents fonciers conservés dans la ville voisine ont perdu leur pleine valeur juridique. La désuétude des documents fonciers est encore plus avancée quand il s'agit d'opérations cadastrales réalisées avant l'indépendance, qu'il s'agisse de zones rurales ou urbaines. A Miadanandriana, une commune rurale de l'est de l'Imerina, une importante opération cadastrale réalisée dans les années 1930 a produit des plans parcellaires qui n'ont fait l'objet d'aucune retouche depuis 70 ans... Sur les 16.000 parcelles cadastrées, seules 135 ont fait l'objet d'une inscription au Livre foncier⁵. Dans ce cas, l'opération cadastrale inachevée et non actualisée accentue la complexité de la situation foncière ; le cadastre agit contre la propriété (Comby, 1995).

Ainsi, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion de biens, mais s'avère souvent distante de la réalité. Elle a certes valeur d'archive, mais elle ne permet plus une garantie actualisée des droits sur la terre.

1.3. Un système domanial et foncier en décalage avec les capacités des pouvoirs publics

La persistance du système domanial, sourde aux attentes de la population, a également eu pour effet de saturer et de paralyser les services chargés de sa mise en œuvre. Le service rendu par l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard de longs délais pour l'obtention de certificats de situation juridique des terrains. Les médias malgaches n'ont cessé de rappeler l'insuffisance de ce service public, ce qui ajoute à sa déconsidération par les usagers. Les conditions de travail des fonctionnaires de l'administration domaniale sont éprouvantes : les agents apportent parfois leur propre matériel de travail ; l'état des bâtiments, surtout dans les régions exposées aux cyclones, hypothèque la bonne conservation des plans et des registres, dont le degré de détérioration a atteint une situation parfois irréversible.

A vouloir maintenir un dispositif domanial dans un contexte qui imposait d'autres formes de gestion foncière, l'Etat malgache a perdu pratiquement toute capacité à garantir les droits

⁴ Autour de 70 US \$ / ha en 2003, selon les données de la Direction des Domaines et des Services Fonciers.

⁵ Projet Inter-Reg Sécurisation Foncière et Aménagement du Territoire, Ong Hardi / Conseil Régional de la Réunion.

de propriété déjà attribués⁶ ainsi que toute capacité de formalisation et d'actualisation de nouveaux droits.

L'administration foncière et domaniale a maintes fois exprimé son souhait d'une réhabilitation de ses services centraux et de ses 29 circonscriptions. Des études récentes (Rakotoarison *et al.*, 2005 ; Ghys *et al.*, 2006) ont évalué les investissements nécessaires à la sauvegarde d'un siècle d'archives foncières et à la poursuite de la mission actuelle de service public. Les montants des investissements sont considérables⁷, tandis que les coûts de fonctionnement de ces services modernisés atteindraient des niveaux surréalistes : 66.000 € par circonscription, quand ces services végètent actuellement avec des budgets de fonctionnement dérisoires de quelques centaines d'euros par an...

L'injection, même massive, de financements extérieurs pour ressusciter le système Torrens semble sans fondement. La relance d'un système foncier opérant passe nécessairement par une restructuration de l'administration foncière, favorisant un recentrage de ses fonctions et un transfert de compétences vers les échelons locaux.

1.4. Les « petits papiers » comme réponse citoyenne à la faillite du système domaniale

Faute de régulation foncière par les pouvoirs coutumiers et face à la sclérose des services fonciers, les usagers ont justement inventé des modalités locales de gestion foncière « par défaut », matérialisées par divers « petits papiers ». Pour se prémunir de toute tentative de spoliation, chacun essaie de protéger ses droits par un « papier », tamponné par un quelconque service de l'Etat. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, même de manière indirecte⁸, soit d'actes sous seing privé, validés par les collectivités. Malgré l'absence de normes nationales, ces « petits papiers » sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit. Ils sont parfois rédigés sur ordinateur et sont systématiquement enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*. Aujourd'hui, la majorité des parcelles agricoles et urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre et dans certains cas, les contrats de faisance-valoir. Dans certains cas, la gestion de parcelles anciennement titrées est formalisée par le biais de ces « petits papiers » !

Chacun s'accorde à reconnaître la faible valeur juridique de ces documents, qui, théoriquement non opposables, sont, au mieux, considérés par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » est valable pour une garantie locale, elle ne préserve pas de manoeuvres de spoliation provenant de l'extérieur.

La situation foncière se caractérise à Madagascar par la superposition de deux niveaux de gestion foncière, parfois combinés. Les usages individuels ou collectifs de la terre trouvent une reconnaissance par le jeu des pratiques locales et les droits sur le sol sont gérés par un dispositif local d'administration foncière, dépourvu de garanties officielles. Ces pratiques

⁶ « Les services se trouvent dans un état pitoyable à tel point que l'on peut affirmer, fin 2005, que si la mission des services fonciers est de garantir des droits réels sur des immeubles, si cette mission passe par une série de dispositions pratiques, telle que la sécurisation « physique » des documents (livres, cartes et plans) et si cette sécurisation est dans l'état tel que découvert lors de l'état des lieux des circonscriptions visitées : l'Etat malgache, dans le cadre du foncier, au travers de ses services, ne remplit pas sa mission » (Ghys *et al.*, 2006).

⁷ Environ 665.000 € par service, ce qui, rapporté aux 29 services fonciers, porte le coût total d'une opération nationale de réhabilitation et de modernisation des services fonciers à près de 20 millions d'euros.

⁸ Autorisation de défrichement accordée à un aïeul, quittance d'impôt foncier, etc.

s'inscrivent en discordance avec un principe domanial qui nie des évidences : la propriété privée existe bel et bien, même si elle n'est pas matérialisée par un titre foncier ; dans un contexte de libéralisation et de démocratisation, les terrains urbains et agricoles non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne peuvent plus être considérés comme des propriétés présumées de l'Etat.

Une entreprise de rénovation de la politique foncière malgache se doit par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée (Lavigne Delville, 1998). Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer vers des pratiques généralisées localement, à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré récemment par l'Etat malgache permet de reconsidérer les fondements de la politique foncière.

2. Une refonte de la politique foncière basée sur une rupture conceptuelle

2.1. Enjeux et objectifs de la réforme foncière

La dérégulation des normes administratives et la négation des pratiques de gestion foncière locales ont provoqué à Madagascar une dérégulation lourde de conséquences :

- un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi les ménages malgaches. Les conflits de limite, plutôt bénins, sont légion ; la plupart des usagers redoutent l'éventualité d'une spoliation fomentée par des groupes sociaux concurrents ou par les tenants de pouvoirs locaux, avec parfois la complicité d'agents des services fonciers⁹. Si l'effet probable de cette insécurité sur la productivité agricole reste à démontrer, la faible motivation pour des investissements en temps et en travail, notamment en matière de reforestation, apparaît en revanche clairement ;
- les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour s'engager dans des projets d'investissements à moyen ou long terme ;
- les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale. Les communes rurales ne parviennent pas à lever l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires et se rabattent sur les ristournes, taxes sur les flux commerciaux qui font effet de barrière tarifaire au développement du commerce. La décentralisation à Madagascar est hypothéquée par cette incapacité fiscale des communes dont le budget tient surtout aux dotations fournies par le niveau central ;
- les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

La réforme foncière envisagée depuis 2005 est supposée inverser cette dynamique perdante. La Lettre de Politique Foncière (MAEP, 2005) annonce des mesures pour une gestion foncière favorable « à l'investissement privé national et étranger, à la production agricole, à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles, au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de

⁹ A tel point que dans l'une des communes de la région du Menabe (Ankilivalo), la municipalité a prononcé en 2004 un arrêté interdisant l'intervention de brigades topographiques afin de protéger les droits des occupants actuels !

gestion territoriale et de fiscalité, au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal ».

Ce document de politique foncière ne prévoit pas d'intervention sur les structures et n'envoie pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. L'enjeu est de formaliser les droits fonciers non écrits et de régulariser les droits fonciers écrits¹⁰, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences afin de procéder à une inscription massive et actualisable des droits sur le sol, de manière rapide tout en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées. Au-delà de la formalisation des droits, il s'agit également de sécuriser les transactions et les contrats de faisance-valoir, aujourd'hui interdits, afin de faciliter l'accès au marché foncier.

Cette orientation de politique foncière s'est élaborée à partir de réflexions collégiales initiées à partir de 2004. Elle s'inspire d'idées et de concepts issus de recherches plus anciennes, portant sur les maîtrises foncières (Le Roy, 1995) et sur la notion de « droit d'agir » sur les terrains, valorisées par de récentes expertises (Rochegeude, 2004).

2.2. Le processus de réforme foncière

2.2.1. Les programmes précurseurs

Les premières interventions de sécurisation foncière ont été préparées en corollaire du Plan d'Action Environnemental supporté par la Banque Mondiale, à la suite d'analyses présentant la sécurisation foncière comme l'une des conditions du développement durable. Dès 1988, un programme « Cadastre des Aires Protégées » a été lancé dans le cadre du Programme Environnemental 1 (PE1). L'objectif annoncé portait sur une gigantesque opération cadastrale de l'ensemble du territoire national. L'action devait s'étendre sur quinze ans et son coût total aurait atteint 167 millions US \$!, une somme rédhitoire pour les partenaires financiers.

L'administration foncière a proposé entre-temps de simplifier la procédure cadastrale avec l'Opération Domaniale Concertée (ODOC), qui permet le traitement groupé de demandes d'immatriculation. Cette opération testée par l'ONG Care autour du Cap Masoala et par une fédération de groupements paysans¹¹ en zones rurales s'est avérée d'une simplification insuffisante. L'ODOC est restée une opération initiée sur proposition de l'administration foncière, réalisée par elle, selon des procédures domaniales. Ses effets sur les coûts et le délai de la procédure ne se sont pas faits ressentir.

Un projet de développement rural installé dans la région de l'Alaotra¹² a testé, avec la circonscription domaniale d'Ambatondrazaka, une autre démarche en tentant de promouvoir la dotation foncière. L'article n°31 de la loi 60-004 stipule que « lorsque des habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale, pourra obtenir lesdits terrains en dotation ». Sur cette base juridique, une approche a testé l'immatriculation d'un ensemble de terrains contigus occupés par plusieurs dizaines d'usagers (« titre-mère ») et son morcellement en autant d'actes que cet ensemble contenait de terrains (« titres-fils ») (Teyssier *et al.*, 1992). Faute d'avoir pu délivrer de simples actes administratifs aux usagers, et contrainte à l'établissement de titres fonciers individuels, cette démarche ne pouvait se reproduire sans appui extérieur. Sur les 600 producteurs impliqués dans cette opération, 25 ont obtenu un titre foncier. Douze ans après, il s'avère que les mutations portant sur ces 25 titres sont formalisées par... des petits papiers validés par le *fokontany*.

¹⁰ Il s'agit « de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits » (MAEP, 2005).

¹¹ FIFATA (*Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaba* - Association pour le Progrès des Paysans).

¹² Projet Imamba-Ivakaka, 1989-1993, Ministère de l'Agriculture / Caisse Française de Développement.

Dans le courant des années 1990, d'autres interventions se sont consacrées à des appuis aux services fonciers pour leur modernisation¹³. Elles se sont efforcées de simplifier des éléments de procédures et n'ont jamais questionné la suprématie de l'Etat en matière foncière. Dans bien des cas, elles se sont laissées guider par un diagnostic surdéterminant le manque de moyens de l'administration et ont focalisé leurs moyens sur l'acquisition de nouveaux matériels. La recherche d'une plus grande précision topographique ou d'une informatisation systématique des traitements a bien souvent aspiré l'essentiel des ressources ; cette focalisation sur l'équipement et la technologie a détourné l'attention de la nécessaire remise en cause du schéma domanial.

2.2.2. La Gestion Locale Sécurisée, une amorce de la réforme foncière

Conçue à la suite de différents ateliers¹⁴, la loi sur la Gestion Communautaire Locale des Ressources Renouvelables, dite « GeLoSe »¹⁵, annonce un principe novateur de subsidiarité en matière de gestion foncière. L'enjeu est de transférer la gestion des ressources renouvelables vers les « communautés rurales », sous contrat avec les pouvoirs publics. Ces contrats, établis à la demande des « communautés », comportent un inventaire foncier validé par l'administration foncière et un cahier des charges définissant les droits et devoirs de la communauté, de la commune et de l'Etat. Un « médiateur environnemental », formé à la « négociation patrimoniale », est chargé de mettre en oeuvre ces contrats qui intègrent une action de sécurisation foncière à la gestion des ressources par la communauté, par le biais d'une nouvelle réglementation, la Sécurisation Foncière Relative (SFR)¹⁶.

L'objectif est de parvenir à une valorisation des ressources renouvelables censée favoriser un processus de développement local et d'exploitation durable au profit des communautés. Un espoir anime la GeLoSe, celui de bloquer l'accès libre au foncier pour provoquer des dynamiques d'intensification (Bertrand, 1997). La GeLoSe sous-entend une réhabilitation des droits et des pouvoirs locaux ; elle exprime un choix de société basé sur un rééquilibrage des pouvoirs coutumiers face à l'autorité de l'administration.

Dix ans plus tard, les évaluations du dispositif GeLoSe ramènent le concept de SFR à un prototype expérimenté au profit de quelques « communautés rurales », notion dont la consistance et le statut resteraient à examiner. A l'épreuve du terrain, la SFR s'est trouvée paralysée par une législation en incohérence avec l'esprit de la démarche. En maintenant l'intervention de brigades topographiques en amont de la procédure¹⁷, peu disponibles et coûteuses, la SFR n'a proposé aucune alternative au système domanial. Les limites de ce mode de sécurisation foncière se révèlent d'ailleurs dans l'analogie évidente avec la procédure cadastrale classique :

¹³ « Projet Cadastre », numérisation du cadastre des plaines d'Antananarivo. Ces programmes d'informatisation ont abouti à de piètres résultats. L'un de ces programmes a d'ailleurs été interrompu soudainement : 20 des 29 circonscriptions foncières ont été informatisées, sans qu'un seul titre ne puisse être établi selon un procédé informatique. Depuis, une partie des bases de données informatisées a été perdue. Notons néanmoins que l'installation d'un service foncier déconcentré à Marovoay permet à une agence foncière de continuer à réaliser un travail de gestion foncière de proximité, sans financement extérieur (Projet rizicole Betsiboka, KFW/MAEP, 1983-2001).

¹⁴ Mantasoa (1994), Majunga (1994) et Antsirabe (1995).

¹⁵ Loi n°96-025 du 30 septembre 1996.

¹⁶ Décret interministériel n°98-610 du 13 août 1998.

¹⁷ Article 6 du décret n°98-610 : « Les limites du périmètre font l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier rattaché au réseau géodésique existant ». Article 7 : « Les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un Géomètre Assermenté... ». L'article 11 restreint davantage l'action foncière des collectivités de base : « Toute modification des limites des parcelles [...] dûment approuvée par la Communauté doit faire l'objet d'une mise à jour des documents SFR par un Géomètre Assermenté. Les modalités de cette mise à jour feront l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Services Fonciers ». On imagine aisément l'embaras des communautés face à une réglementation qui renvoie la gestion foncière courante à une intervention systématique du géomètre et à une validation par le ministre de compétence...

- la Sécurisation Foncière Relative (SFR) consiste en la matérialisation et la cartographie des parcelles, sans établissement de droit, à l'identique de la phase physique d'une opération cadastrale ;
- la Sécurisation Foncière Intermédiaire (SFI) correspond à une descente sur terrain du Tribunal Terrier Ambulant pour la consécration des droits par la délivrance d'actes attributifs ; il s'agit de la phase juridique du cadastre ;
- la Sécurisation Foncière Optimale (SFO) équivaut à la phase administrative d'une opération cadastrale, celle de l'inscription des parcelles attribuées au Livre foncier.

Ce dispositif réglementaire à trois niveaux, toujours conçu avec l'immatriculation pour finalité, nest en fait qu'un succédané de la procédure cadastrale, enrobé d'un habillage sémantique en conformance avec les velléités des institutions internationales. Malgré une nouvelle série de textes¹⁸, la SFR n'a pas développé le cadre juridique attendu pour satisfaire la demande de sécurisation et de clarification des droits sur la terre.

Même si leurs résultats sont peu probants, ces expériences ne sont pas dépourvues d'intérêt. Elles sont les étapes obligées d'un cheminement collectif, allant progressivement vers la constitution d'un capital d'idées et de propositions, favorable à la conception de nouveaux fondements de politique foncière¹⁹.

Pendant que l'Etat et ses partenaires s'évertuaient à appuyer l'administration foncière pour des procédés compliqués et coûteux, quelques communes ont commencé à organiser leur propre dispositif de gestion foncière. Ainsi la commune rurale de Vinaninkarena (Vakinankaratra) a développé son propre parcellaire, fait de croquis manuels, afin de diminuer les conflits sur la terre et d'augmenter ses ressources fiscales (Pèlerin et Ramboarison, 2006). De la même manière, les communes rurales d'Isalo et d'Ankotrofotsy (Menabe), ou bien encore de Faratsiho (Vakinankaratra), ont institué leur *bokin-tany*²⁰, dont l'objet est de protéger la population communale d'accaparement des terrains (Pèlerin et Ramboarison, 2006). L'une des communes pionnières de la SFR, Belambo-Lokoho (SAVA), n'utilise pas le plan réalisé par des brigades topographiques d'Antananarivo et d'Antalaha et édité sur imprimante laser couleur ; elle se sert d'un croquis réalisé à la main sur papier kraft par l'un des lycéens du village à la demande des *fokonolona*, sur lequel sont mentionnés les limites de chaque parcelle, les éléments du paysage qui repèrent la propriété individuelle et l'identité des titulaires de droit (Teyssier, 2000).

Sans autorisation explicite et sans compétence particulière, les collectivités locales mettent pourtant en oeuvre des pratiques foncières qui reconnaissent au quotidien une propriété établie « par le bas » (Comby, 1998). L'action locale ne montre-t-elle pas une voie à suivre, une diversité de processus à conforter pour sortir de la crise foncière ? La solution ne tient-elle pas en une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'Etat de modes de gestion foncière accessibles et plutôt efficaces, mais aujourd'hui sans garantie ?

¹⁸ Loi n°2003-029 du 27 août 2003 et décret n°2003-908 du 02 septembre 2003. Ces textes autorisent la mise en oeuvre d'opérations de sécurisation foncière selon le principe de la SFR, de la SFI et de la SFO sans couplage obligé avec une opération GeLoSe.

¹⁹ Dès 1999, les prémices d'une refonte de la politique foncière sont mises en débat lors d'un atelier à Ambohimambola. L'atelier s'intéresse à la diversité des pratiques foncières et s'interroge sur la pertinence de la décentralisation pour améliorer la gestion foncière (Aquaterra *et al.*, 1999).

2.2.3. La détermination des orientations de politique foncière : un point d'actualité

Malgré les déconvenues précédentes, chacun s'accorde à reconnaître la prépondérance de la sécurisation foncière dans les différents secteurs du développement économique et social. La nécessité d'une intervention en la matière revient de façon récurrente dans les débats au sein des ministères et des agences d'aide au développement.

En juin 2003, l'administration foncière présente un Programme National Foncier (MAEP, 2003) élaboré par une Unité Technique de Préparation constituée de cadres de l'administration foncière et de représentants des ministères concernés. Ce programme porte sur cinq phases de cinq ans et affiche pour objectif une « maîtrise foncière par la disposition d'informations foncières fiables concernant tout le territoire national ». Dans la droite ligne des interventions précédentes, il met un accent particulier sur des acquisitions en faveur des services fonciers et sur le financement d'opérations cadastrales. Les agences d'aide étant peu convaincues par ce nouveau catalogue d'équipements et par des opérations subventionnées, cette première version du PNF est restée lettre morte.

Un atelier organisé un mois plus tard à Antananarivo²¹ permet une rencontre entre l'administration foncière, le Gouvernement et des organisations de producteurs. Une fois de plus, cette réunion ne parvient pas à s'extraire du cadre juridique existant et ne profite pas des conclusions avant-gardistes de l'atelier d'Ambohimambola. Les débats restent confinés dans l'étau de la domanialité et les conclusions de l'atelier ne franchissent toujours pas le leit-motiv du « cadastrage massif et généralisé ».

Fin 2004, une Cellule de Coordination du PNF est créée, tandis que l'Unité Technique de Préparation est relancée, mais elle s'ouvre cette fois aux élus locaux, à des représentants du Sénat et de l'Assemblée Nationale, aux chefs de région et aux représentants d'organisations paysannes. Le concept de transfert de compétence foncière est repositionné dans le débat par la Cellule de Coordination qui soumet à la discussion une idée force : les communes disposent d'une compétence en gestion foncière ; elles sont renforcées à cet effet par un « guichet foncier communal », chargé de la reconnaissance de droits de propriété privée et de la délivrance de « certificats fonciers » (Teyssier, 2004).

Cette proposition est présentée aux différents acteurs de la politique foncière : les ministères concernés par les questions foncières et domaniales, les élus, les organisations de la société civile²², les agences d'aide au développement et les cadres de la Direction des Domaines et des Services Fonciers. Presse, radio et télévision se font l'écho de cette nouvelle perspective de politique foncière ; l'opinion publique semble y voir des pistes permettant de satisfaire la demande en formalisation des droits.

Le 8 février 2005, un atelier présidé par le Premier Ministre confirme cette nouvelle orientation, formulée dans une Lettre de Politique Foncière (MAEP, 2005) et validée trois mois plus tard en Conseil de Gouvernement. Cette lettre repose sur quatre axes stratégiques :

- la restructuration et la modernisation des conservations foncière et topographique. Cet axe consiste en la numérisation des archives et en des investissements pour l'équipement des services fonciers. Il prévoit également de repenser les fonctions de l'administration foncière selon les modalités de transfert de compétences aux collectivités ;
- l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe, essentiel, porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou inter-communal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires ;

²¹ FIFATA - « Sécurisation foncière et développement rural », Rencontres entre agriculteurs et institutions, 28-29 juillet 2003, CITE, Ambatonakanga.

²² Structurées par ailleurs dans une plate-forme sur le foncier intitulée *Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany* (SIF).

- la rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains ;
- un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication. Les formations portent sur différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle, formation universitaire.

Le Programme National Foncier est officiellement lancé en juin 2005. Il dispose d'une phase de deux ans pour mettre en œuvre ces quatre axes, au terme de laquelle est prévue une extension des interventions sur 1000 des 1500 communes de Madagascar durant une période de dix à quinze ans.

2.2.4. De la présomption de domanialité à la présomption de propriété privée

Depuis avril 2005, un Comité de Révision de la Législation Foncière et Domaniale réunit un pool de juristes formé d'agents de l'administration foncière, de juristes des collectivités et d'un expert international. Ce Comité de Révision a préparé une loi dite de « cadrage », « fixant les principes régissant les statuts des terres »²³, afin de clarifier l'ensemble des statuts juridiques des terrains à Madagascar et de les présenter d'un seul tenant. Elle regroupe ces statuts en trois ensembles :

- les terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- les terrains des personnes privées ;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Outre une série de simplifications très attendues, cette loi de cadrage contient une innovation majeure : la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre foncier. Le paragraphe 2, relatif aux « terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré », affranchit la réforme foncière du principe de domanialité. Les terrains non titrés ne relèvent plus du Domaine privé de l'Etat si une « emprise personnelle ou collective » atteste d'une occupation²⁴. Une grande partie des terrains considérés comme « *tanimpanjakana* »²⁵ correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée.

Cette loi annonce un système combiné de gestion foncière : la délivrance et la gestion de titres fonciers comme compétences de l'administration foncière, la délivrance et la gestion de certificats fonciers comme nouvelles prérogatives des communes. Reste à formaliser les droits de propriété privée non titrée par un certificat délivré par le guichet foncier d'une collectivité. Il s'agit d'un chantier majeur, basé sur une hypothèse : la gestion foncière gagnera en efficacité si elle est placée sous la responsabilité des collectivités locales.

²³ Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005.

²⁴ « Article 33 : Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial ».

²⁵ Littéralement, « terrains du prince », habituellement traduit par « terrains domaniaux ».

3. Le pari de la gestion foncière décentralisée

3.1. Des principes ingénus ?

La gestion foncière décentralisée formalise des pratiques locales, répandues dans l'ensemble du pays et motivées par une volonté commune d'écrire les droits et de les faire valider par une autorité administrative. L'efficacité de ces pratiques semble vérifiable dans les communes qui se sont donné la possibilité d'une gestion foncière « officieuse ». Ces pratiques d'administration foncière locale ont pour première limite l'absence de reconnaissance par l'Etat. Les « petits papiers », non opposables au tiers, restent de portée locale. Par cette nouvelle orientation de politique foncière, l'Etat malgache s'engage à formaliser ces pratiques et les documents qui y sont liés, afin de garantir aux usagers un « droit d'agir » sur leurs terrains (Rochegude, 2000 ; 2006).

Deux postulats fondent les principes de la gestion foncière décentralisée :

- l'accès à la terre serait plus équitable au niveau local, car le contrôle social s'exerce de manière rapprochée ;
- la gestion foncière serait plus efficace au niveau local, car elle est réalisée dans la proximité, selon des procédures simples et bien comprises. Qui est le plus à même de reconnaître des droits sur le sol, que celui qui les a négociés, matérialisés et aménagés, parfois depuis plusieurs générations ?

Ces hypothèses paraissent au premier abord d'une ingénuité suspecte, teintée d'une idéologie glorifiant les vertus du local. Elles méritent néanmoins d'être testées, ne serait-ce qu'à l'aune de la situation préoccupante des services fonciers et de leur faible capacité à fournir un service essentiel de reconnaissance et de garantie des droits fonciers. Il convient également de concevoir un dispositif susceptible de répondre aux attentes de la population rurale et urbaine, à savoir des procédures courtes et bon marché pour formaliser les droits, et à celles des collectivités locales qui souhaitent des outils pour favoriser la fiscalité locale.

3.2. Les modalités de mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée

Conformément aux dispositions mentionnées dans la loi de cadrage, la commune dispose d'un service permanent, le guichet foncier²⁶. Ce bureau, animé par du personnel communal, est chargé d'informer le public sur les compétences respectives de la commune et des services fonciers, de gérer l'information foncière non titrée, d'initier les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, d'informer les services fonciers de l'avancée des certifications de terrains.

La procédure de formalisation des droits fonciers passe par une descente sur terrain d'une « Commission de Reconnaissance Locale »²⁷, composée de représentants de la commune et du *fokonolona*. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits

²⁶ Article 34 de la loi n°2005-019 : « Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc (...) ».

²⁷ Nommée ainsi par distinction avec la Commission de Reconnaissance Domaniale, chargée des constats de mise en valeur dans le cas de procédures d'immatriculation. Les Commissions de Reconnaissance Domaniale sont difficiles à mobiliser par les usagers, notamment en raison du nombre de personnalités à réunir et de leurs coûts.

revendiqués ou d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat Foncier à la signature du maire.

Les actions du guichet foncier sont systématiquement reportées sur un Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF). Il s'agit d'une carte des statuts juridiques des terrains de l'ensemble d'une commune. Cette carte est réalisée dans un premier temps par les services fonciers sur le fond d'un orthophotoplan ou d'une image satellite de très haute résolution. Les services fonciers reportent sur cette image géo-référencée les contours des parcelles titrées, tandis que les guichets fonciers communaux actualisent ce plan en positionnant régulièrement les limites des terrains nouvellement certifiés.

3.3. Pérennisation du dispositif

Le guichet foncier est un service pérenne, à charge du budget communal. Ses coûts sont supportés par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte : délivrance d'un certificat, mutation, etc. Les coûts de délivrance du certificat sont laissés à l'appréciation de chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres à chaque contexte régional.

Le guichet foncier n'est pas un dispositif standard ; il est ajusté au regard des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers, proposant différents modes et coûts de fonctionnement, sont proposés aux collectivités :

- un guichet foncier « standard » : un guichet foncier informatisé, communal ou inter-communal, pour une à trois communes. Ce guichet est chargé de la conservation de l'information foncière non titrée sur format papier et numérique, de la communication des informations foncières aux services déconcentrés, des procédures de gestion foncière décentralisée et du conseil juridique aux usagers ;
- un Centre de Ressources et d'Informations Foncières inter-communal et environ dix « guichets fonciers papier ». Une inter-communalité d'environ dix communes dispose d'un centre commun de compétences en systèmes d'information ; les communes sont équipées chacune d'un guichet foncier ne traitant que des documents en format papier ;
- un « guichet foncier mobile ». Une inter-communalité d'environ dix communes dispose d'un guichet foncier central informatisé, appuyé par des agents motorisés assurant des permanences régulières dans chaque commune concernée.

Dans les trois cas, les procédures de certification et le service public rendu à l'usager sont strictement identiques.

3.4. Les risques

Le premier foncier guichet foncier communal totalement opérationnel²⁸ délivre des certificats fonciers depuis février 2006. Depuis, un réseau de 30 sites pilotes est désormais opérationnel. Ces dispositifs de gestion foncière décentralisée sont encore en gestation, mais certains risques peuvent d'ores et déjà être anticipés.

La principale objection tient au développement d'éventuelles pratiques clientélistes. Au transfert de compétence pourrait correspondre un transfert de corruption... Ce transfert de compétences vers les collectivités ouvre effectivement la voie à une gestion locale des terres, avec des centres de décisions et d'arbitrage plus proches du citoyen, mais également, à toutes

²⁸ Commune rurale d'Amparafaravola (Alaotra-Mangoro).

sortes de dérives régionalistes et ethniques. Le monde rural malgache est tenu par des notables (Fauroux, 2002) qui peuvent détourner les guichets fonciers dans le sens de leurs intérêts. Le risque existe d'une récupération des guichets fonciers par des personnalités influentes qui agiteront de vagues revendications coutumières afin d'influencer le déroulement des procédures. Les modalités de certification locale permettront-elles l'établissement de balises suffisantes pour maintenir à un niveau raisonnable les appétits fonciers des caciques locaux ? Face à la déprise de l'administration foncière, les communes seront-elles mieux placées pour gérer durablement les terrains ruraux et urbains ? Les migrants deviendront-ils les laissés pour compte d'une gestion foncière transférée aux pouvoirs locaux ? Quelles seront les distances entre les normes initiales de la gestion foncière communale, aussi proches soit-elle des pratiques locales, et les interprétations de ces normes ?

Ces questions amènent à rappeler le rôle majeur de l'administration foncière dans ce processus de transfert de compétences, qui nécessite de l'appui et du conseil dans la durée. Une administration foncière « moderne » sera non seulement un service foncier informatisé, mais également un service foncier susceptible de soutenir les collectivités dans leurs actions foncières²⁹.

Aussi, l'autre risque potentiel vient de l'attitude déterminante des services fonciers. Actuellement les agents des circonscriptions domaniales et topographiques éprouvent des sentiments variés vis-à-vis de la réforme, qui vont de la tolérance à l'indifférence, sinon au rejet. Ce transfert de compétences leur retire un certain statut social et, pour certains d'entre eux, des opportunités de compléments de revenus. L'amélioration de leurs conditions de travail, grâce aux investissements consacrés à la modernisation des services, va-t-elle compenser ce manque à gagner ? De quelle manière leurs réticences s'exprimeront-elles ? Auront-ils le désir et la latitude de freiner les procédures mises en œuvre par les communes ? De gardiens du Domaine de l'Etat, sauront-ils évoluer en véritables agents au service du public et des collectivités ?

Conclusion

A la faveur d'une volonté politique manifeste, la réforme foncière de Madagascar s'est enclenchée en un temps relativement court. En une année, une nouvelle orientation de politique foncière a été adoptée, une loi fondatrice a été promulguée, un programme national a été monté avec l'appui d'une dizaine d'agences d'aide au développement, un réseau de sites expérimentaux de gestion foncière décentralisée s'est constitué et a permis l'obtention de premiers résultats prometteurs. La réforme connaît actuellement une période d'engouement, ce qui se traduit par une forte demande des communes, par la réaction positive des médias et par le soutien de personnalités politiques.

Cet enthousiasme doit être tempéré car les dispositifs de gestion foncière décentralisée commencent seulement à affronter la réalité parfois brutale des situations de terrain. L'hypothèse d'une plus grande efficacité et équité de la gestion foncière décentralisée reste à démontrer.

Ce processus « chemin faisant » d'apprentissage collectif doit s'accompagner d'une capacité d'observation et d'analyse, afin de déterminer des ajustements, des réorientations, de nouvelles normes au fur et à mesure des enseignements. Quelles nouvelles pratiques apparaîtront ? Comment réagiront les pouvoirs locaux ? Quels seront les impacts sur le développement économique ? Sur l'environnement ? Le chantier est ouvert...

²⁹ « Il ne saurait y avoir de décentralisation positive et réelle, ni de transfert viable de gestion des ressources renouvelables sans un Etat fort dont les fonctions soient clairement redéfinies. Le désengagement de l'Etat ne doit pas aboutir à un Etat exsangue, incapable de faire fonctionner le processus de décentralisation et de transfert de gestion des ressources. C'est là sans doute un des risques majeurs à éviter » (Bertrand, 1998).

Bibliographie

- Aquaterre, Sud-Conseils et Stratégies, 1999, Compte-rendu de l'Atelier sur le Foncier à Madagascar du 8 et 9 avril 1999, Ambohimambola. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville / DGDSF. Union Européenne / Coopération Française. 83 p.
- Bertrand A., 1997, *La GELOSE, le développement local et l'aménagement du terroir*, Document Cirad-Forêt, U.R. Green, 7 p.
- Bertrand A., 1998, La gestion locale sécurisée des ressources renouvelables à Madagascar. *Intercoopérants - Agridoc n°12*, pp. 35-37.
- Comby J., 1995, Cadastre versus ownership. In *Russia, urban development and emerging property markets*, ADEF, 220 p.
- Comby J., 1998, La fabrication de la propriété. In *Propriété et Environnement*. Dalloz.
- Fauroux E., 2002. Les structures micro-locales du pouvoir dans les villages de l'Ouest malgache. In *Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache*, Collection Etudes et Travaux, GRET, 152 p.
- Ghys L, Gautier J., Razafindrakotohary T., 2006, *Etude de faisabilité et de contractualisation de modernisation des services fonciers de la Côte Est*. EURATA / Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche / Programme National Foncier, 118 p.
- Lavigne Delville P., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Le Roy E., 1995. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. In *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, sous la direction de Chantal Blanc-Pamard et Luc Cambrézy. Dynamique des systèmes agraires. Editions ORSTOM, pp. 455-472.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2003. *Projet de Programme National Foncier. Dossier de présentation*, Direction Générale de la Production Agricole et de la Sécurisation Foncière. 25 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005. *Lettre de Politique Foncière. Programme National Foncier*, 12 p.
- Pèlerin E., Ramboarison R., 2006. Expérience récente de Madagascar et du Programme National Foncier, *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*, Porto Alegre, février, FAO / International Land Coalition, 63 p.
- Raison J.-P., 1991, Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise. *Revue Tiers-Monde*, t.XXXII, n°128, pp. 901-915.
- Rakotoarison T. et al., 2005, *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques*, ATW / Ingenyosa / Madageomatic, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche / Programme National Foncier. 53 p.
- Rocheude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, Coopération Française.
- Rocheude A., 2004, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*, Projet Bassins-Versants Lac Alaotra / CIRAD / MAEP / AFD, 47 p.
- Rocheude A., 2006, « Le Foncier, une préoccupation constante, un champ d'expertise reconnue », *Cahiers d'Anthropologie du Droit*. H. S., pp. 83-92.
- Teyssier A., Elson L. N., Tsaliva O., 1992, *Imamba-Ivakaka : des paysans s'organisent pour une meilleure gestion de leur espace*, MinAgri / CIRAD-SAR, 51 p. + annexes.

- Teyssier A., 2000, *Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière. Contribution à la mission de pré-évaluation du Projet Sectoriel de Développement Rural et à la mission d'identification du Projet Bassins-Versants*, PADR / Banque Mondiale / Coopération Française, 49 p.
- Teyssier A., 2004, *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol. Propos d'étape n°1*, PNF, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 25 p.
- Van den Brink R., Binswanger H., 2005, *Madagascar : Land and Property Rights Review*, World Bank, 107 p.

Chapitre 2

Le statut juridique des terres : perspectives historiques et sociales

Bertrand A., Karpe P., Aubert S.

L'histoire du statut juridique des terres à Madagascar peut s'écrire de plusieurs manières très différentes selon les formes et les niveaux de droit et selon les groupes sociaux. Le droit de l'Etat, du *fanjakana*¹, de l'Etat colonial puis de l'Etat malgache est celui qui monopolise généralement l'attention alors qu'il n'est qu'en partie celui qui gouverne les pratiques des acteurs sur l'ensemble de la Grande Ile. D'autres niveaux de droit ont une existence bien réelle à des niveaux où le droit du *fanjakana* n'est que rarement descendu et où les acteurs ont formalisé des droits de la pratique pour pallier cette absence. Les pratiques juridiques locales du foncier au niveau des *fokonolona* et des communes ne sont que partiellement reliées aux pratiques juridiques de l'Etat et se sont perpétuées depuis un demi-siècle pour remédier aux insuffisances de l'administration des Domaines et des services fonciers.

Cette pluralité de droits se réfère aussi à des logiques internes différentes renvoyant aux représentations sociales qui définissent les groupes ethniques et leurs modes de vie dominants. Les représentations de l'espace, du milieu naturel, de la forêt et donc le rapport à la terre diffèrent fortement d'un groupe ethnique à l'autre, d'une vision sédentaire des Merina inscrite principalement dans la riziculture irriguée à des visions semi-nomades des Betsimisaraka ou des Tanala, jusqu'à des visions plus mobiles encore des Sakalava et des pasteurs Bara.

¹ Appareil d'Etat, administration.

1. Les différents niveaux historiques du droit foncier à Madagascar

1.1. Sous la Royauté, une déconnexion entre le droit royal et la gestion locale du foncier

Bien avant la colonisation, dès 1658, Flacourt signalait qu'il n'existait pas à Madagascar de terre qui ne soit revendiquée par quelqu'un (Flacourt, 1658). La Royauté Merina proclama très tôt sa souveraineté sur tout le territoire malgache. « La Reine détenait le domaine éminent sur tout le territoire [...]. Un désir du souverain suffisait pour enlever au possesseur précaire le fruit de son travail et des efforts combinés de plusieurs générations »². La royauté avait inscrit des règles foncières précises et contraignantes. On distinguait principalement :

- les terres *foana* ou *lavavolo*, « les grandes forêts et les terres non occupées constituent une sorte de domaine public inaliénable. Une sorte d'appropriation par la culture en est cependant permise aux indigènes. - Je défends, dit Andrianampoinimerina, qu'on y plante des arbres, qu'on y fasse de la culture annuelle. Celui qui en prendrait plus qu'il ne peut cultiver, je le punirai- » (J.O. de Madagascar et dépendances, 1898) ;
- les terres *menabe*, qui forment le fief du souverain avec des *menakely* qui peuvent posséder des terres et les transmettre à leurs enfants ;
- les *vodivona* (fiefs), gérés par les *tompomenakely*, maîtres de *menakely* qui peuvent posséder des terres et les transmettre à leurs enfants ;
- les *lohambitany* qui pourraient s'apparenter à des *vodivona* au bénéfice de Hova ;
- les *tendryloka* ou petits *lohambitany* constituées par des terres distribuées par le souverain aux anciens soldats ou aux sujets méritants et exemptes d'impôts (Macé, 1936).

Il existerait donc ce qu'on peut qualifier de « seigneuries » qui assuraient au moins sur les terres cultivées une régulation locale réelle. Concernant les *foana*, il existait une réelle déconnexion entre le droit royal et la gestion locale du foncier et des ressources renouvelables : « A l'exception de quelques concessions à long terme accordées suivant contrat à des Européens ou à des Créoles installés dans la région de la baie d'Antongil, il semble que la monarchie Hova n'ait tiré aucun revenu du vaste domaine boisé dont elle se reconnaissait l'entière propriété et qu'elle en ait abandonné la jouissance aux indigènes » (Thiry, 1903).

La colonisation française changea radicalement pour les Malgaches la perception des règles régissant le foncier par rapport à ce qui existait sous la royauté merina avant 1897. Celle-ci, depuis le code des 305 articles (1881), se limitait à exprimer une domanialité de principe³ laissant les populations gérer localement l'accès à la terre et aux ressources renouvelables moyennant le respect de quelques grands principes (Jodin, 1904 ; Prade, 1905 ; Aubert, 1999). Toutefois, on peut sans doute faire remonter à la période de l'expansion de la royauté merina sur les Hautes Terres des processus de dégradation des derniers lambeaux de forêt naturelle comme en témoigne indirectement Abel Parrot (Parrot, 1925) à propos du Vakinankaratra, la soumission d'une reine locale ayant entraîné un changement de statut foncier d'une forêt et le désintérêt des populations riveraines qui, dépossédées, l'ont laissée se dégrader et disparaître :

² J.O. de Madagascar et dépendances, 1898, *La propriété à Madagascar avant la conquête*, in J.O. de Madagascar et dépendances du 22 mars 1898, n° 225, pp. 1635-1642, cité par Sourdat (annexe 5) in Bertrand A. et Sourdat (eds), 1998, *Feux et déforestation à Madagascar*, Cirad, ORSTOM, CITE, Antananarivo.

³ En fait, la monarchie n'avait pas besoin de réguler davantage le foncier, appréciation qui peut être déduite de l'exemple du régime des servitudes grevant les rizières (Simler, 1972). De surcroît, elle n'en avait pas les moyens (Jodin, 1904 ; Prade, 1905)

« Pour qui connaît la manière évasive et elliptique de s'exprimer des Malgaches, cela voulait dire : les forêts étant devenues propriété du *fanjakana*, nous n'avons pas à nous occuper de ce qui n'est plus à nous [...]. Je pense donc que, dans certains cas, il aurait été bon de tenir compte des droits réels ou supposés des Malgaches sur les rares forêts du centre de l'île. Dans les deux cas que je viens de citer, les villageois tenaient à 'leur forêt', ils en tiraient des ressources appréciables, ils les protégeaient contre les feux de brousse ».

« La terre est à moi, déclara Andrianampoinimerina, nul n'en est propriétaire, excepté moi qui suis le maître du pays et de sa population »⁴ (Callet, 1974). Souvent rappelée (Cahuzac, 1900 ; Thebault, 1951), cette affirmation justifiée par le souci de « réduire la puissance des seigneurs féodaux » (Blanc-Jouvan, 1964) ne devait pas être prise à la lettre (Gasse, 1971). Elle n'impliquait nullement l'absence de droit de propriété des populations (Blanc, 1961). La « propriété » du souverain devait s'entendre comme un simple pouvoir d'administration, un droit éminent. A ce titre, il devait en assurer la conservation en particulier en ne la cédant pas à des étrangers. « Dire que la terre appartient au Chef ou au Roi, c'est affirmer simplement qu'elle appartient au clan ou au groupement collectif. [Le Roi n'était que] le symbole de la terre possédée par les groupes ». Il n'en était que « le maître honorifique » (Rakotomanga, 1977). Cette appréciation du pouvoir du souverain sur la terre a été confirmée par une jurisprudence constante des tribunaux malgaches, comme en témoigne l'arrêt de la Cour d'Appel de Madagascar du 14 octobre 1914 : « Attendu que la loi du 9 mars 1896 proclame cependant que 'la terre du royaume appartient au Souverain', il serait victorieusement répondu avec la jurisprudence constante de la Cour de céans interprétant cette loi relativement à l'état légal existant avant sa promulgation, jurisprudence énoncée notamment dans l'arrêt du 20 juin 1900 que s'il est exact que le souverain d'après la coutume était considéré comme le propriétaire du sol, il ne faut cependant pas donner à ce droit la portée qu'il n'avait pas et qui n'a jamais existé dans la réalité des choses, s'agissant d'un droit virtuel, théorique, honorifique [...]. Il est constant que tout au moins depuis Andrianampoinimerina, le droit de propriété a existé sous deux formes principales, individuelles et collectives » (Rakotomanga, 1977).

De surcroît, cette appropriation, relevant d'un droit éminent, semblait s'accompagner d'un souci de mise en valeur des terres et de leur exploitation rationnelle par leur affectation, leur redistribution et la régulation de leur usage (Simler, 1972 ; Blanc-Jouvan, 1963). Ceci a été très tôt marqué dans le célèbre *kabary* d'Andrianampoinimerina : « La terre est à moi, nul n'en est propriétaire, excepté moi qui suis le maître du pays et de sa population : je vous donne des *hetra* et des terres exemptes de redevances (*lohombintany*) pour assurer votre subsistance ; aucune taxe ne frappera les *lohombintany* ; c'est la récompense d'un service rendu. Ces *hetra* (*rizières*) que je vous donne, tant aux sujets libres qu'aux esclaves, c'est afin d'assurer votre subsistance ; c'est pour vous racheter, si vous êtes esclaves ; c'est pour y être enseveli à votre mort » (Callet, 1974).

Ce lien entre la terre et son exploitation obligatoire et régulée est d'autant plus souligné et souhaité que, dans divers autres *kabary*, Andrianampoinimerina fixe des sanctions pour tous les cas d'appropriation ou d'usage abusifs des terres et des cultures, ainsi que des ressources et des outils nécessaires à leur mise en valeur. Sont, entre autres, sanctionnés le faux témoignage, la revendication tardive ou « attendre que les poteaux soient tombés », le déplacement des pierres de bornage, le fait d'outrepasser les bornes, la violation d'une convention, la désobéissance aux interdictions opposées et la rétention des eaux d'irrigation (Callet, 1974).

Ce statut de la terre n'a pas été contesté par la suite. Au contraire, il a été rappelé bien des années après dans la loi fondamentale du 9 mars 1896 sur la propriété foncière indigène. En effet, la propriété affirmée de l'Etat (droit éminent et domanialité) sur les terres ne s'étend pas à celles déjà mises en valeur (par le biais de constructions ou de cultures) (articles 1^{er} et 2). Mieux, l'Etat garantit l'octroi aux détenteurs de ces terres d'un titre (articles 2 et 5).

⁴ « *Aby ny tany sy ny fanjakana* ». Les analyses dépendent de la qualité de la traduction : a-t-on rendu pleinement compte des termes employés ?

Il est même prévu des garanties en cas d'expropriation : exigence d'une cause d'utilité publique légalement constatée et d'une juste et préalable indemnité (article 6). Au moment de la colonisation, quand la France succède au pouvoir royal malgache en ses droits et ses pouvoirs, l'administration coloniale se substitue au *fanjakana* pour régler le statut de la terre (Blanc, 1961).

Le pouvoir royal malgache avait de lui-même jugé utile de faire mettre par écrit les actes fonciers, de procéder à leur enregistrement. Le 4 juillet 1878, avec l'institution des *sakaizambobitra*, il faisait de l'écrit un mode de preuve (articles 66 et 67). Ceci fut repris en 1881 dans le Code des 305 articles (article 244 et articles 86 et suivants). Ce texte enrichit le régime de l'enregistrement des actes fonciers. Il en garantit la plénitude en particulier par la sanction des fonctionnaires pour tout défaut ou toute erreur dans les transcriptions (article 182) (Tableau 1).

Tableau 1 : L'enregistrement des actes fonciers à Madagascar

	Instruction aux <i>sakaizambobitra</i>	Code des 305 articles	Règlement des gouverneurs
Ventes de terre définitives	Article 66		Article 58
Vente à Rémérer	Article 67	Article 244	
Locations de terre		Articles 86, 87, 88 et 89	Article 58

Source : Valette, 1960

Ce régime de l'enregistrement fut repris par la France par arrêté du 20 novembre 1896 portant réglementation des impôts à percevoir sur les indigènes de l'Imerina et maintenu par la suite (Valette, 1960). Reste à savoir la portée réelle de cette procédure d'enregistrement. A ce sujet, les avis existants divergent. Ainsi, Rainibe écrit que « Depuis l'institution des *sakaizambobitra* en 1878, l'enregistrement des contrats et des actes est, en principe, obligatoire. Mais notons que ce n'est qu'une 'coutume' très récente et que le nombre élevé des Malgaches qui se soustraient aux prescriptions de la loi donne une mesure de portée réelle de l'œuvre monarchique en matière législative : l'écrit n'est pas encore entré dans les mœurs » (Rainibe, 1987). Par contre, Rarijaona (1967) estime que « l'usage du contrat écrit était suffisamment répandu sous la Monarchie malgache ».

1.2. Avec la colonisation, l'irruption au niveau local de l'administration et du droit écrit de l'Etat

La colonisation initia une forte accélération des mutations de la société malgache. En milieu rural, la colonisation fut perçue à travers deux conséquences majeures. Primo, l'arrivée de colons venant s'installer et occupant des terres. Ce processus fut très inégal selon les régions et fut principalement tangible pour les populations le long des axes routiers stratégiques comme la RN 2 (région de Manjakandriana par exemple), les zones politiquement sensibles comme le Vakinankaratra (Bertrand et Le Roy, 1992) et toutes les zones présentant un intérêt spécifique pour les différentes cultures de rente et pour la grande riziculture. Secundo, la mise en place sur l'ensemble du territoire d'un maillage, certes lâche du fait de faibles effectifs, mais réel, contraignant et actif de l'administration coloniale.

Bien entendu, ces deux mutations majeures ne furent pas sans conséquences. Les populations réagirent nettement pour contrecarrer les velléités d'installations de colons souvent encouragées par l'administration coloniale. Ainsi, à Sambaina, quelque 80 chefs de famille utilisèrent la loi foncière de 1896 sur l'immatriculation foncière « indigène » pour déposer un certain nombre de réquisitions visant à enregistrer collectivement en quatre « bornes » les terres autour du village. Ces procédures visaient à se prémunir à la fois de l'irruption d'un colon français et de la demande d'immatriculation de terres d'un *Andriana* autochtone (Bertrand *et al.*, 2006)⁵.

Rappelons ici trois acceptions du patrimoine qui sont enchâssées dans la notion de *tanindrazana* (Le Roy, 1996). D'une part, le patrimoine est équivalent d'apanage, il est lié à la transmission d'un statut social : ceci renvoie au respect quasi-religieux du *tanindrazana*. D'autre part, le patrimoine est constitué de l'ensemble des rapports de droit appréciables en argent rattachés à une personne disposant de la personnalité juridique. Enfin, le patrimoine constitue un ensemble de biens affectés à des destinations particulières.

Quant à elle, la question de l'exo-inaliénabilité⁶ avait déjà été identifiée comme une des questions foncières clé dans certaines zones (Bertrand et Le Roy, 1991) comme autour de Manjakandriana (Le Bris *et al.*, 1991). L'exo-inaliénabilité est un élément majeur qui interdit de parler de propriété privée des terres même en cas d'immatriculation foncière achevée et à jour. Autour de Manjakandriana comme à Sambaina, la terre a été immatriculée à nom collectif⁷ dès 1904, mais aussi à Miadanandriana (Aubert *et al.*, 2005) un peu plus tard. Depuis 1930, des partages successoraux (non enregistrés), des échanges et des ventes ont été réalisés entre héritiers, et le principe d'exo-inaliénabilité a presque systématiquement été respecté. C'est également le cas dans la plupart des zones où la pression coloniale a été forte et où le risque d'accaparement par les immigrants européens a été perçu par les populations autochtones.

Ce constat, malgré le caractère inattaquable (souverain) du titre de propriété, nous interroge sur la pertinence de la généralisation du régime de la propriété privée selon lequel le titulaire d'un titre de propriété dispose librement de son bien⁸. L'endo-aliénabilité entre les descendants des fondateurs concrétise une propriété exclusive, mais qui n'est pas absolue puisque la libre et discrétionnaire aliénation n'est ni possible ni généralisable hors du collectif donc sur un véritable marché foncier. Ainsi, dans cette région, si les rapports avec l'extérieur sont sécurisés sur la base de l'immatriculation⁹, le fonctionnement interne de la sécurisation foncière relève d'une logique coutumière distincte de celle véhiculée par l'ordre juridique établi par l'Etat (Le Roy *et al.*, 2006). Le titre foncier n'est dans ce contexte pas un facteur de sécurisation foncière au sein de la communauté concernée, il ne fonctionne essentiellement que vis-à-vis de l'extérieur. Le titre sert aussi à se protéger des appétits fonciers des notables locaux (et c'est bien le sens du cas cité ci-dessus à Sambaina), qui n'habitent plus forcément au village et qui disposent à la fois de revenus non agricoles et d'un réseau influent dans les cercles de l'administration territoriale et domaniale.

⁵ Cela permet-il effectivement de relativiser la réussite affirmée de l'immatriculation dans les premières années de sa mise en oeuvre ? (Jodin, 1904 ; Cour d'Appel de Nancy, Audience Solennelle de rentrée, 2 octobre 1950, Discours prononcé par M. De Balma, Conseiller à la Cour, sur Le régime foncier de Madagascar).

⁶ L'exo-inaliénabilité est l'interdiction faite par le groupe social local d'aliéner la terre à quelqu'un d'extérieur au groupe.

⁷ Selon la loi du 9 mars 1896 (ensuite précisée par le décret du 4 février 1911), donc antérieure à la colonisation directe, et correspondant à la courte période du protectorat.

⁸ Il est interdit de considérer l'ensemble des terres inscrites comme relevant du régime de la propriété privée malgré l'existence incontestable d'un titre foncier.

⁹ Ou plutôt l'étaient, ou semblaient encore l'être il y a une dizaine d'années malgré l'absence d'enregistrement des mutations.

Au cours de la période coloniale, l'État a recherché très activement à mettre en application un ensemble de principes qui visaient à généraliser la propriété privée par l'immatriculation (Razafiarison *et al.*, 2005), à restreindre le champ de la coutume au profit de la loi et donc à instaurer l'autorité de l'État central et de l'administration sur les terres et sur les ressources renouvelables en contenant voire en excluant les populations rurales pour limiter les dégradations anthropiques.

1.3. Un droit de l'État colonial qui s'impose sans tenir compte des droits fonciers antérieurs puis qui se nuance

La colonisation marque une rupture brutale à plusieurs titres (Razafiarison *et al.*, 2005). D'abord, l'administration prétend tout gérer de façon centralisée jusqu'au niveau local. Ensuite, apparaît l'imposition d'une domanialité sur les terres réputées vacantes et sans maître, excluant toutes les possessions antérieures et voyant naître le refus de la législation coloniale de reconnaître le témoignage comme élément de preuve d'une occupation foncière, exigeant la possession d'un titre. Enfin, on relève la non recherche (contraire aux textes) des droits d'usage au cours des procédures de classement des forêts comme ce fut le cas par exemple dans les années 1950 pour la forêt d'Ambohilero couverte de *kijana*¹⁰ lignagers (Charbonnier, 1998) depuis plus d'un siècle.

L'objectif initial du colonisateur français était de faire de Madagascar une colonie de peuplement. Il fallait donc faciliter l'installation de colons européens principalement le long des axes majeurs et stratégiques de communication, et notamment de l'axe Tamatave – Tananarive¹¹ structuré par deux investissements stratégiques, la route et le chemin de fer. C'est dans ce contexte que l'affirmation de la domanialité des terres vacantes et sans maître par le gouvernement général fut exprimée fortement au moins dans toutes les zones stratégiques et facilement accessibles de la Grande Ile. Le décret du 28 septembre 1926¹² réglementant le domaine à Madagascar, déclare dans son article 29 : « L'État est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui, au jour de la promulgation dans la Colonie du présent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou des titres réguliers de concession. Cette présomption pourra toutefois être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les indigènes, que leur droit de propriété est antérieur à la loi du 9 mars 1896. Le témoignage ne sera pas, en cette matière, admis comme moyen de preuve susceptible d'être opposée à la présomption ci-dessus établie »¹³.

Le législateur avait supprimé le témoignage afin « de mettre un terme à un certain nombre d'abus enregistrés » (Rarijaona, 1967). En effet, « nombreux étaient les témoignages de complaisance, ce qui ne manquait de susciter entre l'État et les particuliers des conflits permanents » (Rarijaona, 1967). De tels abus étaient inévitables. En effet, par une jurisprudence constante consacrée par ce décret portant sur le sens de l'expression « jusqu'à ce jour » de l'article 2 de la loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière indigène, il s'agissait de justifier des droits fonciers antérieurs à 1896. Or, cette jurisprudence était erronée et conséquemment la preuve testimoniale n'aurait jamais dû être supprimée. En effet, « par l'expression [...] 'jusqu'à ce jour'¹⁴, le législateur n'a pas visé la date de la loi, ce qui eût été un non-sens, mais il

¹⁰ Les *kijana* sont des pâturages coutumiers en forêts ou sur *tanety*.

¹¹ L'installation de colons européens sur cette partie des Hautes Terres est bien moins importante que dans certaines régions côtières.

¹² Ce texte inspirera le décret de 1930 « sur les terres vacantes et sans maître » qui instaurera la même domanialité sur les terres des colonies françaises de l'Afrique occidentale, puis de l'Afrique équatoriale.

¹³ Décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar. Recueil des textes sur le régime domanial et l'expropriation pour cause d'utilité publique, Haut Commissariat de la République française à Madagascar et Dépendances, Direction des domaines, de la propriété foncière et du cadastre, Tananarive, 1949, pp. 9-36.

¹⁴ L'expression « jusqu'à ce jour » n'apparaît pas dans certaines citations de ce texte.

a voulu rappeler la tradition et confirmer la nécessité de la continuité ininterrompue de l'exploitation pour parvenir à l'appropriation du sol, et 'jusqu'à ce jour' doit s'entendre : jusqu'au jour où les habitants voudront acquérir des titres de propriété sur les lots qu'ils exploitent, ainsi doivent-ils démontrer la continuité de la mise en valeur jusqu'au jour de la demande » (Gasse, 1971).

En supprimant la preuve testimoniale¹⁵, alors qu'il ne cherchait nullement à exclure les droits fonciers des autochtones, le législateur colonial les excluait pourtant *de facto*. La loi avait en effet pour incidence de faciliter l'installation des colons en rendant ainsi plus difficile la reconnaissance de la propriété coutumière. « On comprend, certes, que le législateur ait éprouvé une très grande méfiance à l'égard [de la preuve testimoniale], mais on comprend aussi que les populations aient éprouvé une grande amertume à se voir brusquement privées du seul moyen qui se trouvait, en pratique, à leur disposition pour établir leur droit. Si fragile fût-elle, la preuve par témoins n'en était pas moins, dans bien des hypothèses et à raison du fait que la population était en majorité illettrée, la seule possible et la seule concevable. Rares étaient donc ceux qui pouvaient recourir à un mode de preuve plus perfectionné et notamment à un document écrit pour soutenir leurs prétentions [...]. Ainsi le décret nouveau devait-il normalement conduire à dépouiller un certain nombre de personnes des droits ancestraux dont elles étaient réellement titulaires en les mettant tout simplement dans l'impossibilité d'en apporter la preuve » (Blanc-Jouvan, 1963).

Ce point de vue ne fait toutefois pas l'unanimité. Des commentateurs constatent au contraire que l'article 29 « n'a jamais fait obstacle à la reconnaissance des droits justifiés des indigènes, notamment sur les rizières et que les immatriculations directes au profit des autochtones demeurent extrêmement nombreuses dans toutes les parties de l'île » (Lota, 1953)¹⁶.

Une circulaire du Gouverneur général en date du 15 décembre 1927 est venue préciser le sens de ce décret. Elle en a tempéré la portée. Ainsi, elle « est venue préciser que les tribunaux n'étaient pas tenus de prononcer d'office la domanialité et que la présomption de l'article 29, n'étant pas d'ordre public, devait être expressément invoquée par l'Etat » (Blanc-Jouvan, 1963). On pourrait même considérer qu'elle aurait rétabli le témoignage. En effet, elle dispose que l'administration juge du caractère fondé des revendications foncières des autochtones sur la base « d'une étude approfondie et de renseignements certains »¹⁷ lesquels *a priori* peuvent provenir de témoignage. La pratique de l'administration a été très libérale suite à la publication de cette circulaire (Thebault, 1951). Certes « la jurisprudence se conformait à la lettre de la loi et écartait les témoignages comme modes de preuve du droit de propriété ancestrale » (Rarijaona, 1967). Cependant, cette intransigeance non seulement était inévitable et donc excusable (principe de légalité) mais par ailleurs n'était pas absolue. Ainsi, par exemple, la jurisprudence avait posé que « tous les fonds aménagés devaient être considérés comme des terrains enclos et, par conséquent, échapper à la présomption instituée au profit de l'Etat » et donc à la restriction quant au mode de preuve (Blanc-Jouvan, 1963). Par ailleurs, « il a été jugé par divers arrêts que [l'article 29 alinéa 2] ne peut avoir d'effet rétroactif et qu'il ne peut s'appliquer qu'aux réquisitions déposées après la promulgation du décret du 26 septembre 1926 » (Lota, 1953).

Le décret n° 55-224 du 28 février 1956 modifiant le décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar a en son article 2 rétabli la preuve testimoniale en abrogeant l'alinéa 2 de l'article 29 précité et en posant que la présomption de domanialité

¹⁵ Sur témoignage.

¹⁶ Si l'on regarde la proportion de parcelles traitées, ce contre-argument est probablement contestable. Combien de parcelles indigènes sécurisées pour combien de parcelles titrées au nom de colons étrangers en proportion de ces deux populations ?

¹⁷ Circulaire du 15 décembre 1927 au sujet de l'application du nouveau régime domanial. Recueil des textes sur le régime domanial et l'expropriation pour cause d'utilité publique, Haut Commissariat de la République française à Madagascar et Dépendances, Direction des domaines, de la propriété foncière et du cadastre, Tananarive, 1949, pp. 72-77.

peut dorénavant être combattue par toute preuve contraire sans en préciser la nature. Selon l'article 2, « cette présomption pourra, toutefois, être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les personnes exerçant les droits réels selon la coutume, que leur droit de propriété résulte d'une occupation de bonne foi paisible et continue ainsi que d'une mise en valeur rationnelle permanente depuis plus de trente ans »¹⁸.

Il faut toutefois avoir conscience que « à mesure que le temps passe, il est devenu malaisé de faire appel aux témoignages des 'vieux Malgaches' » (Rarijaona, 1967). Le droit foncier colonial apparaît figé mais donne lieu une série d'atermolements entre des textes plus restrictifs vis-à-vis des droits des indigènes sur le sol, et des textes plus libéraux, ouverts à une reconnaissance des droits fonciers locaux. On assiste donc à une opposition entre deux modes de construction du droit sur la terre, en alternance dans le temps, l'un veillant à une propriété constatée et établie par l'Etat, l'autre préconisant toujours une propriété formalisée par l'Etat, mais issue d'une constatation basée sur les témoignages¹⁹.

1.4. Le droit foncier au moment de l'indépendance : un équilibre souhaité et nécessaire entre le théorique et le pratique, le moderne et le traditionnel, le légal et le légitime²⁰

Au moment de l'indépendance, le législateur malgache tient compte dans une certaine mesure (cas par exemple de la procédure judiciaire ; Gasse, 1971) du contexte réel dans lequel il intervient. Il adapte les normes à celui-ci tout à la fois quant à leur forme et quant à leur substance. Le droit foncier est outre un droit réaliste un droit traditionnel. En effet, il perpétue une politique juridique foncière menée depuis les temps monarchiques²¹.

1.4.1. Un droit traditionnel

La terre n'est disponible que si elle est mise en valeur. Ce principe était déjà reconnu sous la période monarchique et coloniale. Il demeure à l'indépendance « la clef de voûte de tout le système [foncier], la notion fondamentale autour de laquelle doit désormais s'ordonner toute la réglementation de la propriété foncière » (Blanc-Jouvan, 1963). Il est énoncé de manière solennelle dans le préambule de la Constitution du 29 avril 1959. Après avoir reconnu le droit de propriété et son caractère inviolable (13^{ème} alinéa), le Préambule dispose que « Tout individu doit s'efforcer de protéger, sauvegarder, améliorer ou exploiter au mieux de l'intérêt général le sol, le sous-sol, les forêts et les ressources naturelles de Madagascar » (15^{ème} alinéa)²².

Ce souci de mise en valeur est une évidence. « Il est dans l'ordre des choses qu'un pays sous-développé, récemment parvenu à l'Indépendance, soit axé sur toutes les formes de

¹⁸ Décret n° 55-224 du 28 février 1956 modifiant le décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar. Recueil Penant, 1956, Partie Législation, pp. 72-73.

¹⁹ Les lois de 1956 étaient d'une remarquable ouverture, notamment en perspective des lois-cadres de Defferre pour l'indépendance. Elles auront vite vécu, bientôt balayées par les lois de 1960, peu progressistes malgré l'indépendance toute fraîche.

²⁰ Au contraire de la situation actuelle, il est facile de connaître correctement l'état du droit foncier positif au moment de l'indépendance et dans les quelques années qui ont suivi. Il existe en effet des recueils de textes et d'arrêts complets et bien tenus. Plusieurs articles et ouvrages de doctrine sont édités. Il est possible de présenter le droit foncier de l'époque par leurs seules analyses et synthèses.

²¹ Le droit foncier apparaît comme un droit complexe, nuancé et vivant. Sans nier les difficultés, les problèmes, les oppositions au sein de ce droit, il ne faut toutefois pas résumer ce droit à cela (comme bien d'autres droits du reste). Il apparaît cohérent et en continuité avec les règles antérieures. Par ailleurs, à l'exemple de la pratique judiciaire ou des « petits papiers », le système s'est régulé malgré les difficultés et les oppositions.

²² Constitution de la République de Madagascar en date du 19 avril 1959. Recueil Penant, 1959, pp. 454-475.

productivité, et en particulier celle du sol et en vienne à subordonner la délivrance du titre à une mise en valeur très caractérisée ; l'octroi de l'immatriculation devient comme une prime au rendement » (Gasse, 1971). Le souhait d'un tel pays « est de favoriser une exploitation plus rationnelle et plus intensive de la terre, afin de rendre possibles le relèvement de la productivité et l'augmentation des revenus agricoles » (Blanc-Jouvan, 1963). Cela contribue ainsi autant à l'intérêt général qu'à l'intérêt des particuliers.

La mise en valeur est posée comme une condition de l'accès à la terre. Il suffit de rappeler l'institutionnalisation de la prescription acquisitive comme mode d'acquisition de la propriété foncière (article 82 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Elle en est même une condition essentielle. La marque de cette importance est la sévère caractérisation dont elle fait l'objet à cette fin. En effet, en ce qui concerne les terrains déjà immatriculés, la mise en valeur doit être « effective et durable » (article 82 alinéa 6 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Concernant les autres terrains, elle doit non seulement être effective et durable mais également « sérieuse » et traduire « une emprise personnelle réelle évidente et permanente sur le sol » (article 18 alinéa 1^{er} de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national). Autre signe de l'importance ainsi donnée à la mise en valeur est « le fait que la commission de constat comprend dans son sein deux fonctionnaires techniciens : un fonctionnaire du ministère de l'agriculture et du paysannat et un fonctionnaire du ministère chargé de la forêt et du reboisement (article 1^{er} du décret n° 63-256 du 9 mai 1963 fixant la composition et le fonctionnement des commissions prévues par les articles 20 et 27 de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national) » (Gasse, 1971). Ce faisant, « le législateur n'a pas seulement voulu recourir à l'idée de mise en valeur pour organiser la juste répartition des terres, mais encore, de façon plus générale, pour veiller à leur bonne utilisation » (Blanc-Jouvan, 1963).

Le législateur malgache a « compris qu'il serait très dangereux de laisser [les propriétaires de terrains] entièrement libres de les exploiter à leur guise ou même de les laisser à l'abandon. C'est pourquoi il a décidé d'imposer à ces propriétaires certaines obligations bien précises au nom de l'intérêt général » (Blanc-Jouvan, 1963). La mise en valeur n'est plus alors seulement une condition d'accès à la terre. Elle devient aussi celle du maintien des droits détenus. « On peut dire, certes, que Madagascar ne manque pas de terre et que toutes les difficultés pourraient être résolues par la seule mise en valeur des fonds non encore appropriés, sans qu'il y ait lieu de s'attaquer aux propriétés existantes ; mais il ne faut pas oublier que les parcelles laissées à l'abandon sont souvent situées dans des régions où la densité de population est assez forte et où le sol peut même être relativement fertile [...]. Au fond, il s'agit surtout de lutter contre les grandes propriétés accaparées dans un but de spéculation par des individus ou par des sociétés qui ne se soucient pas de les mettre en valeur [...], de lutter très efficacement contre [leur] immobilisme » (Blanc-Jouvan, 1963). Il s'agit ainsi de valider la « fonction sociale » de la propriété (Exposé des motifs de la loi n° 62-110 du 1^{er} octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées).

A cette fin, le législateur a ainsi institutionnalisé la prescription extinctive comme mode d'acquisition et de perte de la propriété foncière (article 82 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Cette prescription n'est pas caractérisée par le législateur. Par comparaison avec la sévérité des caractères de la prescription acquisitive, on peut considérer que cette absence de caractérisation marque la volonté du législateur de faciliter au mieux la prescription extinctive et donc de renforcer d'autant l'importance de la mise en valeur comme condition de la détention de droits fonciers.

Aux mêmes fins, le législateur malgache réintroduisit²³ la sanction de l'abus de droit (ordonnance n° 62-110 du 1^{er} octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées²⁴). Il s'agit de confisquer la terre à son « propriétaire incapable ou non disposé à [la] faire fructifier ». Jugé alors non « digne de la conserver », il « mérite une sanction de la part de l'Etat qui doit la lui retirer pour la remettre à ceux qui sont prêts à la travailler » (Exposé des motifs). « La reprise de la terre est donc conçue comme la sanction d'une faute résidant elle-même dans l'abus du droit de propriété » (Blanc-Jouvan, 1963). Cette sanction concerne « toutes les terres [...] quel que soit leur statut juridique, aussi bien les terres ancestrales soumises au droit traditionnel que les terres appropriées en vertu d'un titre et régies par le droit moderne » (Blanc-Jouvan, 1963). Il est tenu compte des conditions réelles d'exploitation des terrains ruraux (absence de moyens ou faiblesse de leur qualité, connaissances agronomiques réduites des paysans, rotations de culture, etc.) pour l'application de l'abus de droit. Ainsi, ne sont concernés que les terrains ruraux « d'une superficie supérieure à cinq hectares d'un seul tenant [restés en friche] depuis [au moins] cinq ans » (article 2). Par ailleurs, « l'ordonnance précise que l'exploitation requise doit s'entendre d'une simple mise en culture opérée dans les conditions normales ou encore de travaux d'aménagement effectués en vue de recevoir des plantations nouvelles, sans qu'il y ait lieu d'exiger une véritable mise en valeur plus complète et plus rationnelle (exposé des motifs et article 3) » (Blanc-Jouvan, 1963).

1.4.2. Un droit réaliste

Le législateur malgache prend en considération les contraintes matérielles subies par l'Etat et les populations (illettrisme, moyens de communication réduits voire inexistant, nombre insuffisant de personnel qualifié et expérimenté, etc.). Divers aspects du droit foncier de l'époque illustrent cela. Ainsi, par exemple, l'immatriculation est en principe facultative (article 3 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Ce caractère s'impose par « la nécessité de respecter certaines coutumes et certaines conceptions des droits sur le sol » (Gasse, 1971). Il est aussi le palliatif indispensable au manque de moyen humain et matériel. En effet, « l'immatriculation est onéreuse, elle exige également de l'Etat des moyens financiers considérables et un personnel technique spécialisé de géomètres nombreux, à moins qu'il n'existe un cadastre à jour » (Gasse, 1971). Le coût élevé de la procédure joint à son incertitude explique aussi la faculté reconnue au requérant de retirer de surcroît « sans frais » sa demande d'immatriculation après avoir commencé la procédure (article 95 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation ; Gasse, 1971).

²³ Il existait dans l'ancien droit malgache des cas assez voisins à l'abus de droit (Thebault, 1951 ; Rarijaona, 1967). Andrianampoinimerina avait en son temps condamné l'inexploitation de terres utiles, en l'espèce les rizières : « Travaillez la terre afin de nourrir la population ; que chacun travaille ce qui est à lui, car tout le pays est maintenant réparti en *beta* ; ne laissez pas mes terres en friches, car je n'ai pas d'autre ennemi que la disette parce que la paix règne dans le pays et le royaume ; car, s'il est des gens qui ne travaillent pas et qui laissent mes terres en friches, je ne l'admets pas. Et si vous partez laissez ceux qui restent gagner leur vie sur mes terres », « Il n'y a pas d'autre ennemi de mon royaume que la disette, car on ne peut pas, quand on a faim, penser à l'Etat : les grands cherchent à dévorer les petits et les petits à voler [...]. Si des gens ne travaillent pas, [...], ils sont inexcusables, car mon pays jouit maintenant de la paix et nul n'a autre chose à faire qu'à fertiliser la terre pour améliorer la condition de mon peuple et en accroître la population. Si les gens ne travaillent pas, si les seigneurs des *vodivona* ne se préoccupent pas de la population et ne la font pas travailler, parce qu'ils espèrent la dévorer, et avec quelle ardeur, je les dépouillerai de leur *vodivona* dont je ferai des terres de la couronne (Menabe), parce qu'ils ne se sont pas préoccupés du bien de mon pays. [...] S'il est des gens qui ne travaillent pas, je vous invite, ô mes sujets, à cultiver leurs terres ; toutefois, je ne vous donne pas ces terres à titre définitif ; vous n'y lèverez que des récoltes annuelles, car, lorsque les propriétaires voudront reprendre leurs terres pour les cultiver eux-mêmes, vous devrez les leur rendre [...]. Toutefois, même après que je vous ai parlé ainsi, et que vous aurez rendu à ces gens leurs terres, que ce soit une rizière ou un terrain situé sur une colline, s'il ne le met pas en valeur, venez me le dire, car c'est peut-être parce qu'il espère voler le bien qu'il ne veut pas travailler, et, quand vous m'aurez informé, je sais quelle amende je lui infligerai » (Callet, 1974, pp. 46 et 163).

²⁴ Ordonnance n° 62-110 du 1^{er} octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat de propriétés non exploitées. JORM, n° 252, vendredi 25 octobre 1962, pp. 2495-2497.

L'Etat ne possède pas les moyens pour délimiter entièrement et clairement son domaine. Il peut dès lors arriver qu'une partie de celui-ci fasse l'objet d'une demande d'immatriculation par un particulier et soit au terme de la procédure immatriculée à son bénéficiaire. Pour pallier cette difficulté, et par dérogation au caractère définitif et inattaquable du titre foncier, la législation foncière a fixé que « si des portions du domaine public sont englobées dans un immeuble immatriculé, elles restent régies par les lois et règlements qui leur sont propres indépendamment de toute inscription et de toute réserve » (article 4 alinéa 3 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Ces parties du domaine demeurent donc des éléments de celui-ci. Cette même législation oblige par ailleurs « le géomètre [...] à distraire d'office les dépendances du domaine public englobées dans une propriété à borner (routes, chemins publics, cours d'eau, canaux publics, etc.) » (article 4 alinéa 4 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). Cela permet d'éviter à l'Etat de « recourir à une procédure compliquée et coûteuse pour faire distraire les parcelles relevant du domaine public », parcelles immatriculées avec l'immeuble dans lequel elles se trouvent incluses faute d'opposition de l'Etat (Gasse, 1971).

Le régime de la publicité de la procédure d'immatriculation intègre aussi des considérations liées aux contraintes matérielles existantes dans le pays. Ainsi, par exemple, la demande d'immatriculation fait outre l'objet d'une insertion dans le Journal Officiel mais d'accès difficile voire impossible d'une publication « dans les marchés de la région » (lieux traditionnels et réguliers de rendez-vous et de discussion des populations) ainsi que d'un affichage « à la porte des bureaux du district et de la mairie de la situation [même] de l'immeuble [à immatriculer et sur celui-ci] » (proximité avec les personnes intéressées) (article 88 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation).

Le législateur malgache tend par ailleurs à mettre un terme à la dualité des régimes fonciers : coutumier et civiliste. Certes, il vise à étendre l'individualisation de la propriété, ce qui ne constitue pas une innovation dans le droit malgache (Rarijaona, 1967). Mais il ne fait pas de cette forme d'appropriation des terres la forme exclusive à Madagascar. Il tient compte du maintien et de la vivacité des règles coutumières encore réels au moment de l'indépendance²⁵. Une certaine considération aurait pu conduire « le législateur à ne pas consacrer trop largement les droits ancestraux : c'est la crainte que ces droits ne soient mal utilisés et qu'ils ne contribuent davantage, par leur archaïsme et leur incertitude, par les restrictions qu'ils comportent et les contraintes qu'ils imposent, à la stagnation économique du pays qu'à sa mise en valeur » (Blanc-Jouvan, 1963). Cette crainte avait une influence croissante sur le débat sur les droits fonciers traditionnels. Finalement, le législateur a reconnu les droits locaux. « Il a considéré avec raison que l'existence de la propriété ancestrale n'était pas nécessairement [...] un obstacle à une mise en culture rationnelle de la terre, mais qu'elle pouvait au contraire [...] constituer un instrument au service du développement économique » (Blanc-Jouvan, 1963). Il s'agit « d'individualiser le droit foncier en lui donnant une assiette certaine sans pour autant disloquer le groupe » ce qui pourrait nuire au développement local et national (Rarijaona, 1967). Ce double aspect du droit foncier malgache au moment de l'indépendance se retrouve du reste au sein de la doctrine de l'époque, laquelle suivant l'auteur considère soit l'individualisation soit le droit traditionnel (Rakotomanga, 1977), comme étant la tendance générale du droit foncier du pays.

L'esprit général du droit malgache est nettement souligné à l'occasion de la rédaction du Code civil. Il s'agit de garantir un équilibre entre la volonté de modernisation de la société malgache et la nécessité de préserver ses institutions traditionnelles. Nécessité, car son défaut de prise en compte ruinerait toute chance d'application effective de normes nouvelles et des politiques de développement qu'elles portent. Ainsi, sous certaines réserves, les institutions traditionnelles demeurent et sont légalisées.

« Si le Gouvernement a décidé d'organiser une commission de rédaction civile, ce n'est ni pour préparer un code qui serait un démarquage plus ou moins habile du Code civil français,

²⁵ Voir par exemple Rarijaona, 1967 ; Poirier, 1964.

ni pour étendre à toute l'Île des dispositions coutumières propres aux régions des Hauts-Plateaux. En effet, il n'est pas dans [son] intention de substituer à des règles juridiques séculaires un système juridique nouveau, révolutionnaire, heurtant les populations et qui n'aurait aucune chance d'être appliqué. Bien au contraire, le Gouvernement malgache tient à ce que le Code civil soit un code authentiquement malgache, une harmonieuse synthèse entre les grands systèmes coutumiers, un code qui doit permettre aux lois et coutumes malgaches d'évoluer en puisant perpétuellement dans le patrimoine culturel national des dispositions nouvelles. Mais si ce code doit respecter les coutumes, il doit aussi refléter la volonté d'unification et la volonté de progrès. Tout en demeurant fidèle à l'esprit des lois et coutumes malgaches et en respectant les institutions juridiques, auxquelles les populations sont particulièrement attachées, la nouvelle législation doit organiser une société moderne et prévoir les institutions juridiques nouvelles qui ne manqueront pas de se multiplier à mesure que l'Etat perfectionne ses lois, individualise ses ressortissants et intervient dans la vie sociale [...]. Même si la Commission de rédaction du Code civil a prospecté les différentes législations étrangères, elle ne se propose nullement de copier sans discrimination n'importe quelle législation et de s'en inspirer sans esprit critique. Le professeur Niboyet écrivait : 'Le comparatiste n'a pas pour mission de se transformer en un importateur des cargaisons juridiques. Il doit, après avoir tiré de l'étude de certains droits étrangers un bienfait culturel, se mettre au contraire en garde contre l'argument de facilité tendant à prendre le droit chez les autres plutôt que de le créer soi-même' » (Ramangasoavina, 1962).

Le maintien des institutions traditionnelles ressort de la Constitution du 29 avril 1959 (article 32 I alinéa 7 conférant au pouvoir législatif le soin de constater, de codifier et de modifier les coutumes) et des articles 11 et 12 de l'Ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé lesquels autorisent le magistrat à avoir recours dans sa mission à la coutume y compris aux procédures traditionnelles et aux décisions auxquelles elles donnent lieu :

- Article 11 : « Aucun juge ne peut refuser de juger un différend qui lui est soumis, sous quelque prétexte que ce soit ; en cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge peut s'inspirer des principes généraux du droit et, le cas échéant, des coutumes et traditions des parties en cause, à condition que ces coutumes et traditions soient certaines, parfaitement établies et ne heurtent en rien l'ordre public et les bonnes mœurs ».

- Article 12 : « Pour rechercher les mobiles et l'esprit qui ont déterminé l'acte qui lui est soumis, en apprécier les suites comme les résultats, le juge, appelé à trancher un différend, peut également s'inspirer de ces coutumes et traditions ».

Le maintien du droit coutumier est aussi une conséquence pratique du fait que « le législateur n'est intervenu [au cours de la première décennie suivant l'indépendance] en droit foncier comme en bien d'autres domaines, que sur des points précis, faisant expressément ou implicitement renvoi, pour le reste, au droit existant » y compris donc le droit coutumier (Simler, 1972). Quant au droit foncier traditionnel, il fait l'objet d'une reconnaissance spécifique. De manière solennelle, la Constitution du 29 avril 1959 reconnaît à côté du droit de propriété civiliste le droit de propriété ancestral dans le 13^{ème} alinéa du Préambule : « La propriété est un droit inviolable pour tous [...] ; nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque l'exige la nécessité publique constatée dans les formes légales et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. L'Etat reconnaît le droit de propriété ancestrale dûment établi²⁶ ».

« Le mot 'établi' a un sens large et il veut dire 'prouvé', la preuve pouvant être apportée par tous les moyens. Il vise non seulement les terres ancestrales titrées (immatriculées ou cadastrées) mais aussi et surtout les terres ancestrales appropriées en l'absence de titre ou ayant fait par la suite l'objet d'acquisition ou de dévolution selon les règles du Droit privé (exemples, vente, succession) » (Rakotomanga, 1977). Cette reconnaissance d'ordre constitutionnel assure à la propriété ancestrale une garantie de poids. En effet, la norme constitutionnelle est posée comme la norme suprême dans la hiérarchie des normes. Elle s'impose ainsi à toutes

²⁶ Constitution de la République de Madagascar en date du 19 avril 1959. Recueil Penant, 1959, pp. 454-475.

les autres normes (lois, règlements, etc.) qui sont contraints de la respecter sous peine d'être illégales et donc nulles (Rakotomanga, 1977).

La reconnaissance des droits traditionnels fonciers (prérogatives et statuts juridiques) se retrouve en divers points de la législation foncière. Parfois, il ne s'agit que d'une reconnaissance bien symbolique. Ainsi, par exemple, le *fokonolona* est obligatoirement invité à assister au bornage d'un immeuble immatriculé (article 89 alinéa 2 3° de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation). « C'est là, semble-t-il, une séquelle ou un vestige du rôle du *fokonolona* dans la reconnaissance du droit de propriété ancestrale mais dans le cadre du régime foncier de l'immatriculation » (Rakotomanga, 1977). D'autres fois, la reconnaissance est bien plus complète sous la forme de prérogatives foncières, droit d'usage voire droit de propriété individuelle et collective.

Le *fokonolona* conserve sur les biens domaniaux des droits d'usage collectifs. Il a en effet sur ceux-ci « le droit de cultiver, le droit de parcours et de pâturage pour les troupeaux, le droit de récolte des produits qui s'y rencontrent à l'état spontané, le droit de pêche, le droit de couper dans les forêts le bois nécessaire aux usages domestiques ou de ramasser le bois mort » (article 18 1^{ère} phrase de l'ordonnance n° 62-004 fixant les attributions, les responsabilités et les pouvoirs des *fokonolona*²⁷). Afin de garantir une discipline dans l'exercice de ces droits d'usage, le *fokonolona* peut adopter des *dina* (article 11). L'autorisation préalable de l'administration n'est obligatoire pour user concrètement de ces droits qu'à la condition « que les lois et règlements le prévoient » (article 18, 2^{ème} phrase). L'article 71bis alinéa 1^{er} de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national régularise « certaines situations en décidant que le droit d'usage traditionnel reconnu aux nationaux malgaches sur le domaine privé national ne constitue pas une convention d'occupation illicite des terrains domaniaux » (Rarijaona, 1967).

Cette même loi ne procède pas à une reconnaissance expresse des droits d'appropriation traditionnels. Elle se contente de faire référence aux droits de propriété détenus « selon les règles du droit commun public ou privé » (article 11 alinéa 1^{er}). « Or ce droit commun privé ne peut être que le droit découlant de la loi locale du 9 mars 1896, puisque cette loi est toujours applicable : c'est donc que la propriété ancestrale reconnue par le législateur de 1896 se trouve à nouveau consacrée par le législateur de 1960, et qu'elle est aujourd'hui opposable à l'Etat dans les mêmes conditions » (Blanc-Jouvan, 1963). Mieux, l'article 11 alinéa 2 dispose que la présomption de domanialité « n'est pas opposable aux personnes ou aux collectivités qui occupent des terrains sur lesquels elles exercent des droits de jouissance individuels ou collectifs qui pourront être constatés et sanctionnés par la délivrance d'un titre domanial conformément à la présente loi ». « Dire que 'cette présomption n'est pas opposable' à telle ou telle collectivité, c'est reconnaître juridiquement aux intéressées un droit de propriété et non plus un droit de jouissance. [...] En effet, on ne peut faire tomber la présomption de domanialité propriété privée. En termes pratiques, présomption de domanialité et propriété privée se repoussent : la victoire de l'une suppose l'effacement de l'autre. Si la présomption de domanialité est écartée, c'est qu'on se trouve devant une propriété privée » (Rakotomanga, 1977). Ces mêmes droits de propriété seraient aussi reconnus dans la mesure où « l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation a abrogé le décret du 4 février 1911 qui avait interdit aux *fokonolona*, dans son article 2, de recourir à l'immatriculation de terres sauf pour faire reconnaître leurs droits d'usage sur ces terres, celles-ci devaient alors être immatriculées au nom de l'Etat. Dès lors, [...], le *fokonolona* pourrait demander l'immatriculation directe d'un terrain ancestral. [La] propriété immatriculée qui en résulte relèverait plutôt de la catégorie des propriétés collectives que de celle des propriétés strictement individuelles » (Rakotomanga, 1977).

La reconnaissance des droits de propriété ancestraux n'est pas seulement le produit d'une interprétation doctrinale de telle ou telle disposition légale. Elle est aussi clairement prévue

²⁷ Ordonnance n° 62-004 fixant les attributions, les responsabilités et les pouvoirs des *fokonolona*. JORM, n° 236, 11 août 1962, pp. 1559-1561.

par les textes fonciers. Les droits collectifs des communautés traditionnelles (*fokonolona*) sont reconnus par le biais du régime de la dotation : article 31 1^{ère} phrase de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national : « Lorsque les habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale pourra obtenir lesdits terrains en dotation » (Raharijaona, 1967)²⁸.

Les auteurs de l'époque ne sont pas d'accord sur la nature du droit reconnu au *fokonolona* par le biais de la dotation. Pour certains, le *fokonolona* accède par la dotation « à la pleine propriété » (Rakotomanga, 1977). Pour d'autres, il ne s'agit que « d'un droit de jouissance » (Rarijaona, 1967). Quoiqu'il en soit, il y a une volonté certaine du législateur de préserver ces droits et conséquemment la communauté elle-même. L'octroi de la dotation est en effet facilité dans la mesure où il suffit que les terrains soient « traditionnellement exploités [...] selon les usages du moment et des lieux » (article 32 1^{ère} phrase de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national). « C'est donc une notion très réaliste de la mise en valeur que le législateur a retenue comme condition d'accession à la propriété foncière. Il est en effet tenu compte des habitudes culturelles de la communauté et de la vocation des terrains » (Rarijaona, 1967). De surcroît, l'accès aux lots individuels est strictement limité (article 40). C'est le *fokonolona* lui-même qui détermine l'affectation des terrains et fait le tri entre ceux qui demeurent collectifs et ceux qui seront attribués à chacun de ses membres (les lots) (article 37 alinéa 1^{er}). On peut noter que cette attribution est en fait réalisée par « famille » (article 18 alinéa 1^{er}). Certes, l'attributaire d'un lot individuel peut en obtenir le droit de propriété inattaquable et définitif. Néanmoins, il ne peut pas librement user et disposer de son terrain. L'exercice de son droit de propriété est doublement limité. Ainsi, si la vente du lot individuel est possible, la collectivité conserve néanmoins certains droits si cette vente est faite au bénéfice d'un non-membre. Elle doit tout d'abord en être avisée « sous peine de nullité de l'aliénation » (article 43 alinéa 1^{er} de loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national). Par ailleurs, elle bénéficie d'« un droit de préemption pour l'acquisition du lot aux lieu et place du cessionnaire au prix indiqué à l'acte de vente » (article 43 alinéa 2). « Probablement, le législateur souhaite [ce faisant] que la présence d'un élément allogène ne trouble la cohésion de la collectivité. Priorité est donnée aux membres de la communauté. C'est l'idée de la sauvegarde de l'unité de la collectivité qui semble l'avoir guidé » (Rarijaona, 1967). Par ailleurs, l'attributaire d'un lot ne peut pas modifier seul la destination du terrain sans l'accord de la communauté (article 44 de la loi n° 60-004 du 15 février 1960 modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national). « C'est une manière de le soumettre à la discipline communautaire édictée par [la communauté elle-même] » (Rarijaona, 1967).

Les terrains répartis entre les membres du *fokonolona* ne leur sont attribués qu'à la « condition expresse de leur mise en valeur » (article 38 alinéa 1^{er}). À défaut d'une telle mise en valeur, l'attributaire du lot le perd par décision du *fokonolona* qui peut alors l'attribuer à un autre de ses membres (article 39).

Il faut noter que la lecture des textes fonciers doit se faire en liaison avec celle de la pratique des populations, de l'administration et de la justice. En effet, cette pratique intervient de manière positive pour rapprocher les textes des réalités locales (sociales, matérielles, etc.). Elle fait ainsi intégralement partie du droit foncier malgache.

²⁸ Le *fokonolona* a-t-il la personnalité morale ? L'ordonnance n° 62-004 du 24 juillet 1962 qui fixe les attributions, les responsabilités et les pouvoirs du *fokonolona* ne s'est pas prononcée sur la reconnaissance de la personnalité morale de cette collectivité traditionnelle. Durant la période coloniale, la question fut âprement débattue en doctrine ; la jurisprudence fut hésitante. L'arrêt du 7 juin 1950 en son article 6 devait préciser que 'la collectivité rurale avait la personnalité morale'. La jurisprudence récente s'est prononcée en faveur de la personnalité morale du *fokonolona*. On est donc tenté de répondre par l'affirmative malgré le silence et les hésitations du législateur moderne ».

2. Droit de l'Etat, droit écrit, droit coutumier et droit de l'administration

2.1. Aller au-delà des clichés sur le droit foncier malgache

Le discours dominant à Madagascar véhicule un certain nombre de clichés qui paraissent souvent caricaturaux voire exagérés :

- une nature exotique et une biodiversité exceptionnellement riche caractérisée par un taux d'endémisme parmi les plus élevés au monde ;
- une déforestation extrêmement forte et une dégradation très rapide et catastrophique de cet environnement si riche et varié ;
- un embrasement annuel de la majeure partie des espaces naturels causant directement ou indirectement la perte de superficies considérables de forêts ;
- des paysages désolés de landes dénudées sur une large proportion du territoire ;
- une érosion inquiétante conséquence de pratiques agraires ou pastorales non appropriées et dégradantes ;
- une démographie « galopante » induisant des dynamiques de défrichement et donc entretenant la déforestation et renforçant la dégradation de l'environnement et l'érosion des sols ;
- une pauvreté rurale inquiétante ;
- l'absence complète de régulation correcte, saine et effective ;
- l'absence d'un Etat de droit ;
- la mauvaise volonté des populations à appliquer, à respecter le droit ; leur ignorance du droit.

Comme tous les lieux communs, ces clichés comportent une part de vérité et une autre large part de vision déformée ou erronée de la réalité qu'il convient de corriger par une évaluation plus sérieuse des divers éléments ci-dessous :

- l'évaluation d'une déforestation (qui est une réalité dans certaines zones) à un rythme annuel supérieur à 250.000 ha par an avancé au début du XXe siècle par Alfred Grandidier et qui est communément admise à Madagascar depuis un siècle (Aubert et Razafiarison, 2003) apparaît manifestement fautive et très exagérée. La Grande Ile n'a pas perdu plus de 20 millions d'hectares de forêts en un siècle (Bertrand *et al.*, 2004) ;
- avec un taux de couverture boisée de 22,6%, Madagascar n'apparaît pas comme un pays exceptionnellement déboisé (le débat scientifique, lancé il y a déjà un siècle, sur l'origine anthropique ou²⁹ naturelle ou climatique des très vastes savanes de l'Ouest et du Centre-Ouest n'est toujours pas tranché de façon irréfutable) ;
- contrairement à ce qui a été affirmé, un peu trop rapidement par la Banque Mondiale, Madagascar n'est pas « champion du monde de l'érosion ». Les rivières malgaches comme la Betsiboka, le Mangoky, ne présentent pas des taux de transport de sédiments exceptionnels, par rapport à la superficie de leur bassin versant, en comparaison avec les rivières d'autres régions du monde (Kull, 2000) ;
- les feux de végétation ne sont pas le résultat de l'activité des « pyromanes malgaches », mais le feu est un outil local efficace de gestion des ressources naturelles par les communautés

²⁹ Ici, « ou » est pris dans son sens non pas exclusif, mais dans son sens complétif : ou bien l'un ou bien l'autre ou bien les deux ou les trois à la fois.

rurales de base. Les pratiques locales d'usage des feux sont multiples et les effets des feux sont variés voire opposés d'un lieu à un autre (Bertrand, 1998) ;

- la densité rurale moyenne de population de Madagascar est de l'ordre d'une vingtaine d'habitants par km². Les zones les plus densément peuplées ont des densités de l'ordre de 100 à 150 habitants par km², bien loin des densités des zones les plus denses de la planète (supérieures à 1000 habitants par km² à Java par exemple). Certes le taux de croissance annuel moyen de la population est élevé, de l'ordre de 3%, mais alors que la terre est un facteur de production surabondant la formule n'est-elle pas excessive ? Le capital et la force de travail sont les deux facteurs de production rares de la production agricole, tandis que la terre, sans délimitation et sécurisation des espaces communs (donc du foncier forestier et du foncier pastoral³⁰) est le facteur surabondant, donc la seule variable d'ajustement possible pour la population rurale, qui se retrouve en quelque sorte condamnée à l'extensification.

Le foncier et le droit n'échappent évidemment pas à cette inflation de clichés catastrophistes ou exagérés. Là encore, il faut raison garder et considérer la situation réelle qui apparaît au final bien différente de celle communément décrite. Ainsi, Madagascar serait le bon élève de la politique coloniale de développement par l'immatriculation foncière avec 10% des terres « immatriculées ». La réalité est sans doute bien différente. Des études menées dans les zones de forte immatriculation foncière ancienne montrent qu'à peine quelques pour cent des terres réputées immatriculées ou cadastrées le sont avec une procédure conduite à son terme (Aubert *et al.*, 2005). La majorité des possessions foncières étaient donc juridiquement, avant la loi foncière de 2005, au regard des registres de l'administration foncière des installations coutumières sur le domaine public (domaine privé de l'Etat). Ce n'est maintenant plus le cas au regard de cette loi de 2005, mais la sécurisation de la « propriété foncière non titrée » passe par la mise en place des guichets fonciers communaux.

De même, il convient de bien distinguer entre :

- le droit positif énoncé par l'Etat et réservé à des espaces privilégiés (certains espaces urbains ou périurbains, le plus souvent, ou quelques zones agricoles particulièrement favorables), les pratiques juridiques locales relevant de l'application du droit civil et les règles coutumières qui régissent le foncier sur la plus large partie du territoire de la Grande Ile ;
- les règles et normes qui régissent l'administration des Domaines et des services fonciers et les pratiques de cette administration.

2.2. Un droit foncier monopolisé par l'administration des Domaines et des services fonciers ?

Les paragraphes précédents ont montré que la réalité du dispositif juridique régissant le foncier ne se limite pas au droit de l'immatriculation foncière mis en œuvre par l'administration des Domaines et des services fonciers. Cette administration a longtemps prétendu monopoliser l'exercice du droit foncier et a dans une large part réussi à occulter, au moins au niveau de la presse, du grand public et bien entendu des bailleurs de fonds, l'existence d'autres registres d'application du droit sur la terre, plus locaux mais fonctionnant de façon continue et d'application beaucoup plus générale que la réglementation de l'administration foncière. Le Programme National Foncier (PNF) est donc né premièrement de l'incapacité de la Direction des Domaines et des services fonciers à prétendre monopoliser durablement le droit foncier, à le limiter à l'application des procédures d'enregistrement, de cadastrage et

³⁰ Le Programme National Foncier (PNF) ne prend pour l'instant pas vraiment en compte ce problème de la délimitation et de la sécurisation des espaces communs forestiers et pastoraux. Il y a donc un risque de conflits fonciers futurs et c'est peut-être aussi pour Madagascar, passer à côté de la dynamique d'intensification agricole.

d'immatriculation et à faire accepter par le plus grand nombre cette assertion qui omettait toute référence à l'application beaucoup plus large et générale des règles du droit civil utilisées localement de la façon la plus large, la plus généralisée et la plus constante depuis l'indépendance par les populations, en particulier en milieu rural. Deuxièmement, à l'origine du PNF se trouve aussi l'incapacité durable et évidente de cette même administration à répondre à la demande sociale de sécurisation foncière exprimée très largement par les populations malgaches, en particulier en milieu rural, et dans des délais raisonnables et acceptables.

Il convient donc, au moment où se met en place la nouvelle politique foncière malgache de sortir du simplisme des oppositions par trop schématiques et abusives entre, d'une part, droit de l'Etat *vs* droit coutumier, et d'autre part, droit écrit *vs* droit coutumier. La Politique Nationale Foncière est fondée sur quatre axes stratégiques :

- la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ;
- l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
- la rénovation de la réglementation foncière domaniale ;
- un plan national de formation aux métiers du foncier.

Le droit de l'Etat et le droit coutumier se combinent de façon permanente et multiple à travers des règles, des pratiques ou des procédures respectées plus ou moins largement selon les lieux, comme le montrent les exemples suivants :

- L'endo-aliénabilité entre les descendants des fondateurs concrétise une propriété exclusive, mais qui n'est pas absolue puisque la libre et discrétionnaire aliénation, l'exo-aliénabilité, n'est ni permise ni généralisable hors du collectif donc sur un véritable marché foncier. Si les rapports avec l'extérieur peuvent être sécurisés sur la base de l'immatriculation³¹, le fonctionnement interne de la sécurisation foncière relève d'une logique coutumière distincte de celle véhiculée par l'ordre juridique établi par l'Etat (Le Roy *et al.*, 2006). Le titre foncier n'est pas, dans ce contexte, un facteur de sécurisation foncière au sein de la communauté concernée ;
- Le faire-valoir indirect est fréquent et l'étude réalisée en 1996 (Karsenty et Le Roy, 1996) a montré que malgré la législation malgache qui interdit le métayage, il existe à Madagascar au moins sept variétés intermédiaires entre le fermage et le métayage. L'élément commun de l'insécurité foncière des tenanciers (fermiers ou métayers) résulte directement de l'insécurité foncière des « propriétaires loueurs ». Ceux-ci sont le plus souvent les héritiers sur plusieurs générations (donc avec nombre d'autres héritiers indivis) de titulaires de titres qui n'ont pas été mis à jour depuis des décennies. Leur situation est ainsi fragilisée et les met à la merci du risque d'une demande d'immatriculation de leurs tenanciers s'ils les font bénéficier trop longtemps de contrats continus. Les « propriétaires loueurs » organisent donc de façon quasi systématique le changement régulier de leurs tenanciers.

Le droit coutumier fait bon ménage avec le droit écrit et toutes les procédures des petits papiers utilisées pour les mutations foncières que ce soit au niveau des chefs de *fokontany* ou à celui des délégués administratifs communaux sont fondées sur cette combinaison entre des pratiques relevant de la coutume (le recours au chef du *fokontany* et à sa mission de maintien de la cohésion sociale à la base), du droit établi par l'Etat (en particulier à partir des procédures héritées du Code civil) et de l'utilisation de l'écrit (le *taratasy*) qui complète plutôt qu'il ne supprime le recours à l'oral et à la mémoire du groupe.

³¹ Ou plutôt l'étaient, ou semblaient encore l'être il y a une dizaine d'années malgré l'absence d'enregistrement des mutations.

2.3. L'utilisation du droit de l'administration foncière pour obtenir une sécurisation foncière relative

L'état des lieux établi lors des réunions de concertation et de préparation de la Lettre de Politique Foncière adoptée par le gouvernement malgache caractérise la situation foncière actuelle à Madagascar comme une « crise foncière » se manifestant par « une insécurité foncière généralisée » et engendrant un « développement des conflits fonciers » (*Republikan'i Madagasikara*, 2005). Le constat de la Lettre de Politique Foncière insiste sur :

- la transition foncière et le recours à l'Etat ;
- la faible capacité de délivrance de titres ;
- la rareté de l'enregistrement des mutations ;
- les coûts élevés des opérations cadastrales ;
- la paralysie du service public ;
- la panne du dispositif actuel.

On estime en 2005 qu'il existe sur l'ensemble de Madagascar plus d'un demi-million de demandes de titres fonciers en instance parfois depuis plusieurs dizaines d'années. La durée moyenne de la procédure d'immatriculation foncière lorsqu'elle conduite à son terme par les demandeurs dépasse largement les quinze ans. L'administration des Domaines et des services fonciers laissée en déshérence, sans crédits, sans recrutements et sans moyens (à la mesure des capacités de financement de l'Etat) s'avère incapable de répondre à la demande sociale qui grossit d'année en année et se renforce au fur et à mesure de l'augmentation des situations d'insécurité foncière.

Le grand nombre des demandes de titres peut être interprété de plusieurs manières. D'une part, il signifie la permanence sur le long terme du refus social plus ou moins généralisé de la domanialité de l'Etat et la demande rurale de se voir reconnaître la légitimité des occupations foncières coutumières. D'autre part, il traduit aussi effectivement l'importance de la demande de sécurisation foncière dans une situation d'insécurité foncière généralisée. Par ailleurs, le récépissé de la demande (et *a fortiori* si la procédure a été poursuivie jusqu'au bornage) constitue un premier niveau de sécurisation foncière « relative et officielle » qui n'est pas négligé par de nombreux demandeurs.

Les actions de réflexion et de concertation conduites pour l'élaboration de la Lettre de Politique Foncière ont permis de mettre en lumière l'importance de cette demande sociale de sécurisation foncière et l'urgence d'apporter des solutions largement généralisables à cette demande massive. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que l'objectif principal affiché par la Lettre de Politique Foncière soit ainsi défini : « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits³² ».

³² Cette notion d'insécurité foncière généralisée devrait être mieux cernée. C'est d'ailleurs l'une des lacunes de la Lettre de Politique Foncière.

3. La déconnexion entre les différents niveaux de droits

Il y a donc à Madagascar deux univers légaux séparés fonctionnant chacun dans des registres et à des rythmes fondamentalement différents : d'une part, l'univers des pratiques légales locales fondées sur l'application simple des règles du Code civil, d'utilisation très large et quasi systématique sur, semble-t-il, une bonne majorité de communes à travers tout Madagascar ; d'autre part, l'univers des procédures administratives de l'administration des Domaines et des services fonciers, réservées à une petite minorité de privilégiés ou à des demandeurs particulièrement tenaces disposant de moyens conséquents, le plus grand nombre étant *de facto* exclu faute de moyens ou découragé par des délais exorbitants. Il est important de noter que comme les deux registres d'enregistrement foncier existant depuis l'indépendance fonctionnent chacun de façon autonome, l'enlèvement de l'administration foncière cohabite et fonctionne avec la permanence du recours aux pratiques locales des « petits papiers » fondés sur l'application du Code civil.

Tout d'abord, pourquoi tant d'héritiers de parcelles immatriculées il y a plusieurs générations ont-ils quasi systématiquement négligé de procéder aux formalités d'enregistrement des mutations auprès des services de l'administration des Domaines et des services fonciers ? La réponse est semble-t-il du même ordre que l'application coutumière du principe d'exonaliénabilité. L'indivision caractérise en fait un respect des règles coutumières au-delà du passage par l'immatriculation. Dans la conception de la société Merina la terre ne se partage pas, elle se gère comme un patrimoine. Cette représentation sociale de la terre présente de sérieux avantages pour un peuple dont l'unité sociale est la famille et où l'individu disparaît dans la fonction familiale. La puissance et la considération de la famille résultent, en effet, directement de sa richesse. Les enfants sont très nombreux, et si on devait procéder au partage, le morcellement de la propriété foncière réduirait à presque rien cette richesse. La communauté de biens assure l'existence à chacun, tandis que le partage n'attribuerait à chaque cohéritier qu'une part infime, et la plupart du temps insuffisante. Le père de famille peut également, soit, par testament, soit par tout autre acte imposer à ses héritiers de vivre en communauté. On voit ainsi des héritages, qui remontent à une époque très lointaine, se transmettre indivis dans la famille de génération en génération. Lorsqu'il est pratiqué, l'enregistrement des mutations n'est opéré qu'au niveau des pratiques locales devant le chef du *fokontany* ou devant le délégué de l'Etat dans la commune.

Dans ces conditions le petit nombre des mutations enregistrées par les services fonciers résulte moins des défaillances de l'administration³³ ou du coût, il est vrai dissuasif pour la majorité des Malgaches des droits d'enregistrement, que d'un désintérêt social. Il n'empêche que lorsque les liens familiaux se distendent au fil des évolutions sociales et des distorsions entre urbains et ruraux, l'absence d'enregistrement des mutations ouvre des opportunités d'accaparement du patrimoine familial plutôt au profit des urbains qu'au profit des ruraux. On peut se demander si, de plus en plus, et surtout dans les zones proches de la capitale, ce comportement communautariste, ne se réalise le plus souvent pas par choix, mais par défaut de pouvoir procéder à une individualisation des droits et à les faire reconnaître devant l'administration.

³³ La mobilisation de brigades topographiques bloque l'actualisation administrative des mutations en cas de morcellement.

4. Le PNF et la décentralisation de la gestion foncière : une tentative de réconcilier les différents niveaux de droits

Le Programme National Foncier malgache est une politique en cours d'évolution, et apparaît donc comme une tentative de réconcilier deux univers séparés du droit foncier malgache dans un corpus unique, cohérent et adapté aux besoins de la société malgache d'aujourd'hui, vers un développement rapide et durable. L'objectif principal de la politique foncière sera de répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits ou par le recensement de l'ensemble des « petits papiers »³⁴ et par la sauvegarde et la régularisation dans des formes nouvelles des droits fonciers écrits.

L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière constitueront un élément essentiel de concrétisation et de pérennisation effective de la nouvelle politique foncière. La Lettre de Politique Foncière prévoit la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local renforçant la capacité des collectivités territoriales décentralisées (intercommunalité, communes) et des *fokontany* (démembrement des communes) afin de répondre à la demande de sécurisation foncière généralisée.

Cette sécurisation sera réalisée à travers une administration foncière de proximité, le guichet foncier, qui sera mis en place au niveau communal ou intercommunal. Le guichet foncier sera chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers selon trois modalités possibles :

- la dotation à la commune et le démembrement du titre-mère au nom de la commune en certificats individuels suite à une constatation des occupations par une commission de reconnaissance locale ; il y a beaucoup de discussions à ce sujet ;
- les opérations dites cadastrales reprenant les trois niveaux possibles de la sécurisation foncière relative (SFR), de la sécurisation foncière intermédiaire (SFI) et de la sécurisation foncière optimale (SFO), correspondant à la propriété ; mais il faut bien noter que les opérations cadastrales n'entrent pas du tout dans les compétences du guichet foncier communal ;
- le « cadastre citoyen ». Ce terme apparaît dans la Lettre de Politique Foncière, mais n'est plus utilisé, en raison de confusions possibles avec le cadastre classique organisant sur une aire de sécurisation foncière la constatation des occupations selon une procédure publique et contradictoire (comme pour la SFR) par une commission de reconnaissance locale et la délivrance de certificats fonciers qui, à la demande et à la charge de l'utilisateur, pourraient être transformés individuellement en titres fonciers selon des procédures simplifiées à concevoir.

Des plans locaux d'occupation foncière seront réalisés pour chaque commune. Cette carte sera mise à jour en continu par le guichet foncier avec l'appui du service topographique régional.

4.1. Refonder dans un droit unifié les pratiques locales en les intégrant dans le cadre de la décentralisation

On voit bien qu'il s'agit de refonder dans un droit unifié (tout en conservant ses différentes composantes, y compris le recours à la coutume) les pratiques locales fondées sur l'application du Code civil et le fonctionnement rénové de l'administration foncière en tenant compte de la mutation majeure de la société malgache introduite par la décentralisation et la création des communes.

³⁴ Ceci n'est pas l'un des grands objectifs de la politique foncière, juste un moyen pour faciliter la formalisation des droits.

4.2. Asseoir l'enregistrement de l'administration foncière sur la gestion foncière continue des guichets fonciers communaux

Dans ce cadre, la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques n'auront pas pour objectif de supprimer le niveau local des pratiques d'enregistrement foncier fondé sur le Code civil mais d'insérer ces procédures standardisées et formalisées dans le cadre de l'amélioration à la fois de la conservation des droits écrits existants et de la décentralisation de la gestion foncière avec la création des guichets fonciers communaux ou intercommunaux.

La question qui se posera sera celle des connexions à établir entre les deux niveaux de la gestion foncière : le niveau de la gestion locale foncière décentralisée et le niveau de la gestion foncière globale par l'Etat par le canal de l'administration des Domaines et des services fonciers rénovés. Si le niveau local communal ou intercommunal devra assurer un enregistrement en continu des événements affectant le foncier, rien n'oblige Madagascar à se doter d'un appareil administratif lourd et impossible à faire fonctionner pour le niveau de l'administration des Domaines et des services fonciers. Au contraire, on pourrait plus raisonnablement imaginer une collecte périodique (par exemple tous les deux ans) des informations foncières par l'administration auprès des communes dans chaque circonscription foncière.

Bibliographie

- Aubert S., 1999, *Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar : vers le droit à l'environnement ?*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Paris 1.
- Aubert S., Fabre C., Bertrand A., Delcourt C., Ralantomana K., Rasamoely Z., Rakotondrasana T., Ramananjatovo R., Harimanga L., Ranaivoson A., 2005, *Rapport synthétique de mission d'étude de faisabilité pour la mise en place du guichet foncier de la commune de Miadanandriana*, Projet InterReg SFAT, Cirad, Université d'Antananarivo.
- Aubert S., Razafiarison S., 2003, « Culture sur brûlis et régression des surfaces boisées » in Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar, Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Cirad, CITE, FOFIFA, Montpellier, Antananarivo.
- Bertrand A., 1998, « Revue documentaire préalable à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie de gestion des feux de végétation à Madagascar », in Bertrand A., Sourdat M. (eds.), *Feux et déforestations à Madagascar, Revues bibliographiques*, Cirad, ORSTOM, CITE, Antananarivo.
- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006, « Les enjeux du Programme National Foncier de Madagascar », in Eberhard C., Vernicos G. (eds.), *La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, pp. 193-219.
- Bertrand A., Le Roy E., 1991, *Appui méthodologique au volet Foncier et Economie forestière (première mission) ; Opération de recherche 'La production forestière dans l'économie rurale sur les Hautes Terres malgaches : foncier, ménages et collectivités rurales dans les régions de Manjakandriana et de Vinaninony'*, Cirad-CTFT, LAJP, FOFIFA, Antananarivo.
- Bertrand A., Le Roy E., 1992, *Deuxième appui méthodologique au volet Foncier et Economie forestière de l'opération de recherche 'La production forestière dans l'économie rurale des Hautes Terres malgaches : foncier, ménages et collectivités rurales dans les régions de Manjakandriana et de Vinaninony'*, Cirad, Université de Paris 1 (LAJP).
- Bertrand A., Ribot J., Montagne P., 2004, "The historical origins of deforestation and forest policy in French-speaking Africa : from superstition to reality ?" in babin D. (ed.), *From*

- Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development*, MAB, UNESCO, Parthenon, Cirad, Paris.
- Blanc P., 1961, Chronique domaniale et foncière. Les réformes malgaches. Recueil Penant, pp. 445-458.
- Blanc-Jouvan X., 1963, « Aspects nouveaux de la propriété foncière en droit malgache », *Annales Malgaches*, Université de Madagascar, Faculté de Droit et des Sciences économiques, Volume 1^{er}, Antananarivo.
- Blanc-Jouvan X., 1964, « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches », *Revue internationale de droit comparé*, n°2, avril-juin, pp. 333-368.
- Cahuzac A., 1900, *Essai sur les institutions et le droit malgaches*, Tome 1^{er}, Paris, Librairie Marescq Aine, 366 p.
- Callet R.P., 1974, *Histoire des Rois - Tantaran' ny Andriana* (traduction par G-S. Chapus et E. Ratsimba). Tome 3. Deuxième période. Deuxième partie. Le règne d'Andrianampoinimerina. Livre II, Editions de la Librairie de Madagascar, Tananarive.
- Charbonnier B., 1998, *Limites et dynamiques coutumières dans la forêt classée d'Ambohilero, à l'intérieur de la cuvette de Didy, S. E. d'Ambatondrazaka*, Mémoire ENGREF, ENGREF-CIRAD, Montpellier.
- Flacourt (de) E., 1658, *Histoire de la grande isle Madagascar* ; réédité par Allibert C. 1995, Inalco, Karthala, Paris.
- Gasse V., 1971, *Les régimes fonciers africains et malgaches. Evolution depuis l'indépendance*, Bibliothèque africaine et malgache, Droit et sociologie politique, Tome XII, L.G.D.J., Paris.
- Jodin A., 1904, *Le régime foncier à Madagascar*, Thèse, Droit, Université de Paris.
- Karsenty A., Le Roy E. (eds.), 1996, *Revue des fermages des terres et du métayage et de leur implication légale et de leur enregistrement*, Cirad-Green, OSIPD, Montpellier, Antananarivo.
- Kull, C.A., 2000, "Deforestation, Erosion, and Fire : Degradation Myths in the Environmental History of Madagascar", *Environment and History*, vol.6, pp. 423-450.
- Le Bris E., Le Roy E., Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- Le Roy E., 1996, « Faire valoir indirect et gestion patrimoniale ; comment tenter de conjuguer juridiquement équité, conservation et développement en matières de fermages et de métayages à Madagascar » in Karsenty A., Le Roy E. (eds.), *Revue des fermages des terres et du métayage et de leur implication légale et de leur enregistrement*, Cirad-Green, OSIPD, Montpellier, Antananarivo.
- Le Roy E., Bertrand A., Montagne P., 2006, « Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (eds.), *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, Paris.
- Lota A., 1953, *La propriété foncière à Madagascar et Dépendances. Traité théorique et pratique*, Paoli et Fakra, Tananarive, Jouve Editeur, Paris.
- Macé R., 1936, *L'évolution du régime foncier à Madagascar*, Thèse, Droit, Université de Paris.
- Parrot A., 1925, « Le reboisement à Madagascar par le moyen des forêts du 'Fokon'olona' », *Bulletin économique*, n° spécial, Gouvernement général de Madagascar et dépendances, Imprimerie officielle Editeur, Antananarivo.
- Poirier J., 1964, « La relation de l'homme au sol à Madagascar. A propos de l'inventaire ethno-topographique d'un terroir malgache », *Annales de l'Université de Madagascar*, Série Lettres et Sciences Humaines, vol. 2., Antananarivo, pp. 57-71.
- Prade J., 1905, *L'organisation de la propriété foncière à Madagascar*, Thèse, Droit, Université de Paris.
- Rainibe D., 1987, *L'administration et la justice coloniales : le district d'Arivonimamo en 1910*, Université de Madagascar, Etablissement d'Enseignement Supérieur des Lettres, Etudes historiques, Tome VIII, Antananarivo.

- Rakotomanga G., 1977, *Fokonolonisme et droit de propriété*, Fofipa, Madagascar.
- Ramangasoavina A., 1962, « Du droit coutumier aux Codes modernes malgaches », *Bulletin de Madagascar*, n°168, pp. 927-948.
- Rarijaona R., 1967, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar (étude de sociologie juridique)*, Etudes malgaches, Faculté de droit et des sciences économiques, Volume 18, Editions Cujas, Paris.
- Razafiarison S., Rakotondrasata T., Aubert S., 2005, *Etude historique sur les politiques foncières menées à Madagascar et dans la région de Manjakandriana de 1896 à 1960*, Projet InterReg SFAT, Cirad, DAF, CNASEA, Hardy, Université d'Antananarivo.
- Republikan'I Madagasikara, 2005, *Lettre de politique foncière*, Antananarivo.
- Simler P.B., 1972, *Cours de droit civil*, Tome 1, Université de Madagascar, Etablissement d'Enseignement Supérieur de Droit, d'Economie et de Gestion, Antananarivo.
- Thebault E.P., 1951, *Traité de droit civil malgache. Les loi et coutumes Hovas*, Fascicule II. Les biens. Les obligations et les contrats. R. De Comarmond, Tananarive, Jouve et Cie Editeurs, Paris. 227 p.
- Thiry, 1903, « Rapport sur la situation forestière en 1903 », in *Bulletin économique*, 3^{ème} année, 4^{ème} trimestre, Gouvernement général de Madagascar et dépendances Editeur, Antananarivo.
- Valette J., 1960, « L'enregistrement des actes de toute nature à Madagascar », *Bulletin de l'Académie malgache*, n.s., Tome 38, pp. 104-117.

Chapitre 3

Organisations paysannes et sécurisation foncière : quelle rationalité ?

Jenn-Treyer O., Pouzoullic J.

Cette contribution vise à questionner la relation d'équivalence supposée entre sécurisation foncière et passage d'une économie d'auto-subsistance à une économie de marché. Cette relation constitue souvent le postulat de départ de nombreuses actions de promotion de l'immatriculation foncière. Selon cette approche, le désir d'immatriculation foncière exprimé par les communautés paysannes serait en partie la résultante d'une certaine rationalité économique : l'accession à la propriété foncière serait du point de vue des exploitants le préalable incontournable à la réalisation d'investissements productifs dépassant l'horizon d'une simple saison culturale. Réciproquement, la propriété formelle induirait, chez les agriculteurs qui en bénéficient, le développement de comportements économiques rationnels inscrits dans le temps : reboisement, mise en place de cultures pérennes, mise en jachère du parcellaire, cautionnement d'emprunts d'investissement par des titres fonciers.

Cette logique a été l'hypothèse de départ pour appréhender l'analyse d'une des actions de terrain les plus reconnues à Madagascar, à savoir celle initiée par l'organisation paysanne nationale FIFATA¹, relayée par ses fédérations régionales. Plusieurs raisons ont présidé à ce choix, notamment le fait que la méthodologie mise en œuvre est assez homogène dans les différents terrains, que les opérations concernent un nombre important d'exploitants dans cinq régions très différentes de Madagascar, que cette activité existe depuis un temps assez long (une dizaine d'années) pour permettre un certain recul, et enfin que cette initiative soit menée par et pour les agriculteurs eux-mêmes.

¹ FIFATA : Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha, c'est-à-dire « Association pour le Progrès des Paysans ».

En nous appuyant sur l'expérience menée par FIFATA, nous tenterons de voir en quoi l'accès à la terre est une préoccupation fondamentale des agriculteurs, dans un contexte d'insécurité foncière historique et latent. Une utilisation des données disponibles (coût des opérations d'immatriculation, nombre de dossiers, surfaces faisant l'objet de procédures, durée des opérations, difficultés rencontrées au cours des opérations) permettra également d'apprécier l'importance de l'investissement consenti par les participants.

L'importance de l'engagement financier des participants, garantissant le dépassement du simple stade des déclarations de principes, ainsi que leurs réelles motivations dans cette action seront recherchées. Ces motivations seront évaluées sur la base d'un questionnaire conduit par les élus et techniciens de quatre régions. L'analyse des motivations des participants et du contexte socio-économique dans lequel ils s'inscrivent permettra de mettre avant tout en exergue la volonté prioritaire d'amélioration des relations sociales et de sécurité. Au-delà de ce résultat, nous pourrions émettre des hypothèses sur les changements de comportements des agents induits par la sécurisation foncière, notamment dans la perspective de la réforme foncière en cours dans le pays.

1. Contexte institutionnel de l'action de FIFATA

Notre propos est de mettre l'accent sur l'insécurité institutionnelle existante, cadre dans lequel s'est développée l'action d'appui à l'immatriculation foncière de FIFATA. Le système domanial en vigueur à Madagascar découle en droite ligne du dispositif administratif mis en place par l'administration française au début du XX^e siècle, inspiré du Torrens Act, et conçu comme un véritable outil de « discrimination explicite » (Daudelin, 2002, p.7) en faveur d'une minorité de colons.

Quant à lui, le système national malgache, mis en place dès 1960, est basé sur deux principes clefs : celui de la présomption de domanialité (toutes les terres non titrées sont présumées propriété de l'Etat) et celui de la mise en valeur (Rarijaona, 1967), en vertu duquel l'exploitant d'une parcelle peut demander à l'Etat de lui en céder gratuitement la propriété, en prenant toutefois en charge les frais d'immatriculation inhérents à une procédure complexe de la responsabilité de l'administration domaniale.

Or, l'administration des Domaines est précisément perçue par la population malgache comme l'une des plus corrompues du pays. Ainsi, selon un sondage commandé par le BIANCO², l'institution nationale de lutte contre la corruption, 47% des personnes interrogées disaient connaître au moins une personne de leur entourage ayant eu recours à la corruption dans ses rapports avec l'administration domaniale ; la corruption pouvant être initiée à tous les niveaux du système (25% par les agents des Domaines, 25% par les agents des services topographiques, 25% par les agents de la commune, 13% par les usagers eux-mêmes et 12% par divers intermédiaires ou autres personnes) et également répartie entre les différentes phases de la procédure d'instruction du dossier. Le point le plus marquant de l'enquête est peut-être le fait que les plus hauts responsables de cette administration aient reconnu l'existence de la corruption au sein de leur institution, deux d'entre eux allant même jusqu'à souscrire à l'affirmation selon laquelle « la situation est si grave qu'elle remet en cause l'existence même des Domaines ».

En milieu rural, la majorité des affaires qui engorgent les tribunaux porte sur des litiges fonciers. Or, selon les évaluations du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, l'administration judiciaire est également réputée comme faisant partie des plus corrompues. Il n'y a pas loin à supposer que la résolution des différends fonciers se fasse selon des

² Cette enquête n'a pas été rendue publique, mais ses résultats ont été repris dans un « Audit de la gouvernance et analyse des cas de corruption au sein de la direction des Domaines et des Services Fonciers », réalisé en 2005 par le cabinet KPMG pour le compte du CSLCC (Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption).

modalités souvent inéquitables : « On a [...] l'impression d'une situation réglée au coup par coup, les tribunaux se laissant influencer par divers facteurs dans lesquels l'équité n'occupe pas une grande place : le potentiel de corruption dont disposent les parties, les rapports de force locaux, la nature des rapports de clientèle dans la zone du litige, les éventuels appuis politiques de l'une des parties... » (Fauroux, 1999, p.150).

L'administration des Domaines étant corrompue et la justice ne jouant plus son rôle de garde-fou pour la même raison, la garantie publique des droits sur le sol n'est plus assurée. La hantise d'une majorité d'agriculteurs est de se voir dépossédés de la terre qu'ils cultivent depuis plusieurs générations, par un étranger ou même par un parent plus ou moins proche, qui arrive un beau matin, titre de propriété légal et inattaquable en main. Cette pratique est désignée en milieu rural par le terme « parachutage » ou « titre bureau », qui caractérise le fait d'obtenir un titre auprès des services administratifs régionaux ou nationaux sans respecter les étapes légales, notamment celle de l'affichage et de l'éventuelle contestation par les riverains. Plus quotidiennement, les relations entre voisins, ou même au sein d'un même lignage, sous souvent empoisonnées pour des raisons qui touchent également au foncier (problèmes de délimitation entre parcelles voisines, partage entre ayants droit, reprise des meilleurs terrains de culture par les pouvoirs locaux, conflits entre agriculteurs et éleveurs, etc.).

Un autre aspect essentiel pour la compréhension de la problématique foncière est la question du pouvoir traditionnel en tant qu'entité influençant fortement les dynamiques et les comportements des agriculteurs pour l'accès à la terre. Le pouvoir traditionnel en milieu rural, plus ou moins fort et influent selon les régions, est caractérisé par le poids des groupes lignagers ou claniques dans les décisions régissant la vie du village. Ceux-ci, très souvent les premiers occupants des terres, ont généralement conclu une alliance avec les ancêtres pour l'occupation des lieux.

Progressivement, d'autres villageois (les migrants) s'installent dans le village avec l'autorisation, souvent sous forme d'alliance matrimoniale, des premiers arrivés (les autochtones ou *tompon-tany*). La venue de nouveaux migrants peut être vécue de façon positive, comme c'est le cas de certains villages Sakalava du Menabe dans lesquels le savoir-faire agricole des migrants Betsileo permet aux autochtones traditionnellement éleveurs de transformer certains terrains en rizières. En échange de l'exploitation des terrains, les autochtones reçoivent en retour des services (mariage entre lignages, participation en nature aux fêtes traditionnelles). Bien que très sécuritaire et reconnue par l'ensemble des villageois, de par son aspect sacré, la répartition des terres par les chefs lignagers peut engendrer des frustrations, particulièrement pour les nouveaux migrants et créer un climat de tension et de conflits latents. En effet, les *tompon-tany* peuvent abuser de leur pouvoir pour s'octroyer une rizière déjà aménagée par un migrant dynamique ou conserver les terres les plus fertiles. Ce type de conflit est très rarement déclaré ouvertement, car cela signifierait attaquer de front un individu ou un lignage plus puissant que le sien, ce qui constituerait une stratégie extrêmement maladroite, *a priori* perdante et potentiellement dangereuse. Dans le Menabe, ce type de comportement peut même déboucher sur des confrontations directes et violentes (Chazan-Gillig et Haidaraly, 2006). Les migrants, de par leur capacité d'innovation technique, leur volonté de changement et leur désir de ne plus dépendre du droit coutumier sur lequel ils n'ont pas de prise réelle, constituent en effet les plus fervents promoteurs des actions visant à initier un changement économique et social dans le village.

Aussi, les antagonismes entre les acteurs que sont les migrants et les autochtones dans le jeu foncier local expliquent en partie la tension sociale et les enjeux de pouvoirs et d'alliance entre villageois. C'est précisément dans cet environnement hautement stratégique et complexe que se situe l'action d'appui à l'immatriculation foncière de l'organisation paysanne nationale FIFATA, qui a ainsi voulu proposer une réponse à son niveau à la demande pressante de sécurisation foncière émanant de ses membres.

2. Le paradoxe d'une mobilisation sans faille pour des résultats quasiment impalpables

2.1. Le récit d'un véritable engagement paysan

Créée en 1989, à l'initiative de quelques 500 agriculteurs du Vakinankaratra et de l'Amoron'i Mania, FIFATA s'est constituée autour de la nécessité de développer d'une manière durable des services communs pour la population agricole régionale³. Depuis la fin des années 1990, FIFATA a recentré ses activités sur la promotion et la représentation des agriculteurs. Epaulée par l'association FERT, elle a soutenu le processus de constitution de cinq fédérations régionales d'organisations paysannes qui ont pour mission d'assurer pour leurs membres des services concrets dont la pertinence et l'efficacité fondent la légitimité de chacune des fédérations régionales. L'appui à la sécurisation foncière figure parmi ces services et est considéré par les adhérents de FIFATA comme un axe prioritaire.

Ces fédérations, sections locales de FIFATA, sont VFTV dans le Vakinankaratra, VOMBO dans le Bongolava, VFTM dans le Menabe, FFTS dans la Sofia, et FIFATAM dans l'Amoron'i Mania. Par son action de coordination, FIFATA leur apporte un appui technique et méthodologique, mais a également vocation à relayer au niveau national certaines problématiques qui dépassent le cadre régional. Depuis 1998, et ce dans les cinq régions d'implantation des fédérations régionales de FIFATA, des actions d'appui à l'immatriculation foncière ont été lancées, sur la base d'une méthodologie homogène, à savoir l'immatriculation individuelle groupée. Dans celle-ci, les dossiers de demandes individuelles sont initiés, traités, et déposés en commun par un groupe de paysans, qui bénéficient de l'appui technique d'un médiateur foncier de la Fédération Régionale, à la fois technicien, animateur et conseiller.

Cette formule, retenue par les fédérations régionales, visait à la fois à garantir une sécurisation foncière optimale et une minimisation des coûts de traitement des dossiers liée aux économies d'échelle induites. Outre l'opportunité pratique (accompagnement des dossiers, coûts moindres) qu'offre l'action des fédérations, cette démarche permet également aux paysans ayant le moins de légitimité sociale et économique de prétendre aux mêmes droits que les autres villageois, à savoir la demande d'un titre foncier. Néanmoins, l'expérience a vite fait apparaître les limites de la stratégie d'intervention choisie dans la mesure où, même bénéficiant d'un suivi rapproché pour en accélérer le traitement, les demandes groupées se retrouvaient, comme toute autre demande individuelle, confrontées à l'incapacité structurelle des services de l'Etat de satisfaire la demande, et ce dans un rapport si dramatique qu'il autorise véritablement à parler de faillite du système foncier.

Les raisons de cette défaillance généralisée sont décrites dans le premier chapitre du présent ouvrage. Nous ne reviendrons pas sur ce point mais nous contenterons d'une citation pour rappeler combien ce système aux 24 étapes administratives éclatées entre de multiples institutions, dont l'objet initial n'était clairement pas l'accompagnement des petits producteurs vers l'obtention d'un titre de propriété, est inadapté en tant qu'outil rapide et généralisé de sécurisation foncière : « La longueur du cheminement des dossiers d'immatriculation, le nombre important d'intervenants administratifs pour l'acceptation de ces dossiers, les multiples allers-retours entre services et la finalisation de la procédure qui doit parfois accéder au niveau des plus hautes sphères de l'Etat sont autant de contraintes à une politique de sécurisation foncière. La lenteur des dossiers d'immatriculation dépend aussi des conditions pratiques de la procédure. Ce qui retarde un dossier en dehors des causes précédentes, c'est la mission à

³ FIFATA a initié, avec l'assistance de l'Association FERT, la mise en place du réseau des CECAM (Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels) dans six régions de Madagascar. Ce réseau rassemblait plus de 50.000 sociétaires en décembre 2002, au moment de son autonomisation. Parallèlement, la gestion des activités commerciales d'approvisionnement en produits nécessaires à l'agriculture et de commercialisation des produits agricoles était transférée à un réseau de 42 coopératives agricoles et de quatre unions régionales de coopératives regroupant environ 8.000 adhérents.

Antananarivo du receveur des Domaines, l'angine du préposé à la rédaction des titres, l'absence du représentant des eaux et forêts lors de la commission de reconnaissance domaniale, l'oubli du préposé aux dossiers fonciers du *Fivondronana*, la constitution des listes électorales qui accapare à plein temps le délégué spécial du *Firaisana*, les précautions du Président du *Faritany* à l'égard des demandes de titres pour des terrains situés à 9 heures de route de Toamasina, etc. » (Teyssier *et al.*, 1999, p.107).

Aussi, assez rapidement, il est apparu que les services de médiation foncière des fédérations régionales de FIFATA risquaient de se transformer petit à petit en une annexe (ou en une antichambre...) des services des Domaines, stockant les dossiers sans avoir la possibilité de les faire aboutir. Partant de ce constat peu engageant pour l'efficacité de la démarche, FIFATA a organisé et animé en mai et juin 2003, dans chacune de ses cinq régions d'implantation, une série de concertations, qui se sont soldées par la tenue de « Rencontres entre agriculteurs et institutions sur le foncier », à Antananarivo, fin juillet 2003. Ces Rencontres, ouvertes par le Premier Ministre et le Ministre de l'Agriculture, ont vu la participation active du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche et de la plupart des partenaires techniques et financiers du Gouvernement en matière de développement rural.

L'objet des ateliers régionaux et des Rencontres au niveau national était d'arriver à des avancées tangibles, précisément sur le raccourcissement du processus ainsi que sur la baisse du coût de l'immatriculation foncière, mais également et plus largement de relancer le débat et la réflexion sur la stratégie à bâtir pour faire face au problème de l'insécurité foncière. Toutefois, les conclusions de ces Rencontres ne furent pas révolutionnaires, et s'inscrivaient dans une logique de mise en œuvre concertée d'un programme national foncier négocié avec les usagers, dont une première mouture venait d'être présentée par l'administration foncière un mois auparavant. Aussi, l'un des résultats concrets a été la constitution d'une plateforme de concertation en matière foncière, dénommée SHF⁴. Dans le droit fil des conclusions des Rencontres, un protocole de partenariat privilégié était signé avec l'administration des Domaines pour la conduite d'actions d'immatriculation collective, sous forme d'opérations cadastrales.

2.2. Des résultats concrets extrêmement modestes

Depuis 1998, FIFATA appuie l'obtention de 1450 dossiers en procédure d'immatriculation individuelle regroupée pour 1118 bénéficiaires, et plus de 3900 dossiers dans le cadre d'opérations cadastrales pour environ 2800 bénéficiaires. En ce qui concerne l'aspect financier de l'opération, il est très important de préciser que les participants eux-mêmes assument l'intégralité des frais de procédure, l'appui de la Fédération consistant simplement à prendre en charge le médiateur foncier. A chaque étape onéreuse de la procédure, la Fédération Régionale se charge de recueillir l'intégralité des contributions de chaque participant.

En fonction des tarifs fixés par la loi 60-004, de l'expérience des différentes Fédérations et de barèmes administratifs localement très variables, le coût d'obtention d'un titre foncier par immatriculation collective groupée est évalué entre 160.000 et 340.000 Ariary (soit entre 80 et 170 US \$), pour des surfaces généralement inférieures à l'hectare, et ce sans même valoriser l'appui des médiateurs fonciers. Ces coûts estimés sont bien connus des participants, qui se déclarent disposés à les assumer intégralement. De fait, même s'il est parfois un peu long de rassembler les contributions de chacun à chaque nouvelle étape franchie par le groupe de dossiers, les participants versent effectivement leur contribution. Ainsi, entre octobre 2002 et juin 2005, la participation financière des 1 118 participants des opérations d'immatriculation groupée s'est élevée à 26.431.763 Ariary, soit 23.642 Ariary par participant.

Toutefois, malgré la motivation des paysans, l'engagement des Fédérations Régionales, le bon niveau technique des cinq médiateurs fonciers payés à plein temps, et le sérieux de

⁴ Sehatra Iomboanana ho an'ny Fananatany, soit « Plateforme de concertation pour la sécurisation foncière ».

l'entreprise, le bilan de huit ans de travail est rien moins que décevant : neuf titres fonciers accordés en tout et pour tout début 2006, pour 1450 dossiers d'immatriculation individuelle groupée en cours de traitement (souvent très peu avancés dans la procédure) et 3900 dossiers d'immatriculation sous forme de cadastre, en panne probablement pour toujours.

Pourtant, paradoxalement, face à ce qui semble être l'amer constat d'un cuisant échec, aucun désistement n'a encore été enregistré parmi les 1118 participants des opérations d'immatriculation individuelle groupée, même si certains d'entre eux ont du mal à se mobiliser sur le plan financier. C'est cet apparent paradoxe que nous nous proposons de questionner maintenant, en déplaçant l'analyse de l'apparente irrationalité économique des paysans vers celle, plus complexe, de la rationalité sociale.

3. La recherche prioritaire d'une relative atténuation des conflits sociaux

Pourquoi donc les participants persistent-ils dans cette démarche qui ne produit pas ce pour quoi elle est conçue, à savoir des titres fonciers ? Pour répondre à cette question de manière pertinente, il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension de l'environnement social dans lequel s'inscrit la démarche, et surtout d'arriver à déterminer les véritables motivations de participants. Pour cela, une enquête auprès de quatre fédérations parmi les cinq a été menée par FIFATA, sur la base d'un questionnaire destiné aux bénéficiaires de l'opération.

Après une présentation rapide de la méthodologie de l'enquête et de ses résultats généraux, nous nous intéresserons particulièrement à l'analyse du cœur du questionnaire, à savoir la partie sur les motivations individuelles. Cette analyse montrera clairement que, contrairement au postulat habituellement posé, les motivations d'ordre économique (investissement, accès au crédit, etc.) sont très peu invoquées. La notion qui domine est d'ordre sociétale, et concerne essentiellement l'apaisement des conflits et la recherche de la paix sociale.

3.1. Méthodologie de l'enquête et présentation rapide des résultats généraux

Le questionnaire de l'enquête a été conçu au sein d'une des Fédérations Régionales, VFTM dans le Menabe. Les questions et leur formulation ont été discutées avec le médiateur foncier de VFTM et les élus de la Fédération, de manière à éviter les défauts d'interprétation de la part des enquêteurs et des enquêtés. Le questionnaire a ensuite été testé à petite échelle, rectifié et validé⁵. Il a ensuite été diffusé aux autres Fédérations Régionales au cours d'une journée organisée par FIFATA. L'enquête a été réalisée, en octobre 2005, dans quatre régions de Madagascar, par les médiateurs fonciers eux-mêmes, accompagnés d'élus paysans. La raison essentielle de ce dispositif étant la recherche d'une confiance des enquêtés vis-à-vis des enquêteurs, puisqu'il s'agissait ici d'obtenir des informations sur un sujet considéré comme sensible, voire secret, par les enquêtés eux-mêmes. Au total, ce sont 99 questionnaires qui ont pu être remplis, soit 8,9% des 1118 bénéficiaires de l'appui de FIFATA sur l'immatriculation foncière individuelle groupée. Cet échantillon est d'une taille suffisante pour que l'on puisse se faire une idée des tendances les plus significatives.

⁵ Voir annexe.

Dans le Menabe, qui a obtenu les meilleurs résultats en termes de couverture, un travail d'entretien complémentaire a été réalisé à la suite d'une première synthèse locale de l'enquête, afin de préciser certains points ou de confirmer certaines hypothèses.

Tableau 1. Informations générales et origine des enquêtés

Nombre d'enquêtés	99
Age moyen des enquêtés	43,3 ans
Nombre moyen d'enfants	4,9

Origine de l'enquêté	
Betsileo	58,6%
Sakalava	12,1%
Merina	13,1%
Autres	16,2%
<i>Total</i>	<i>100,0%</i>

3.1.1. Origine des enquêtés

L'origine ethnique des enquêtés varie en fonction des régions, mais les enquêtés sont principalement originaires de l'ethnie Betsileo (58,6%) et Merina (13,1%) (tableau 1). Ce chiffre est logique dans la mesure où deux des zones (Amaron'i Mania et Fianarantsoa) sont des fiefs de l'ethnie Betsileo, qu'une autre (Vakinankaratra) correspond à un peuplement Merina, et que dans chacune de ces régions les participants interrogés proviennent très majoritairement des ethnies originelles. Le cas du Menabe est toutefois différent, parce que c'est une terre de migration. Aussi, sur l'ensemble des personnes interrogées dans cette zone, l'ethnie originelle (Sakalava) est minoritaire (27%) par rapport aux migrants ou descendants de migrants Betsileo (41%). On peut donc différencier clairement deux types de terroir parmi les zones étudiées : d'une part, un ensemble faisant partie des Hautes Terres centrales (Amaron'i Mania, Vakinankaratra, région de Fianarantsoa), majoritairement agricole, relativement homogène en termes de population et terre d'émigration ; d'autre part, le Menabe, originellement une zone à dominante d'élevage, et terre d'accueil de migrants provenant de l'ensemble précédent, en majorité Betsileo.

Les demandeurs sont généralement des natifs de la zone (28%) ou installés depuis au moins une décennie dans le village (60% installés entre 1960 et 1990). Peu de gens demandent l'immatriculation dans les cinq premières années d'acquisition de leur terrain, peut-être en raison du manque de légitimité des nouveaux migrants par rapport aux autochtones. Dans le Menabe, les demandes adressées aux fédérations sont souvent largement incitées par les paysans les plus instruits, généralement des migrants Betsileo, qui parviennent à convaincre les autres agriculteurs de l'importance d'une demande en commun.

3.1.2. Mode d'acquisition des terres

La plupart des terres (53,4%) sont issues d'héritages ou d'achats (34,0%). Les dotations par le *fokonolona*, c'est-à-dire l'assemblée villageoise, qui représentent 12,6% du total, concernent des terrains dont la tenure est déjà ancienne (tableau 2). Cependant, l'analyse détaillée des questionnaires montre que ce mode d'acquisition est extrêmement rare depuis le milieu des années 1980. Au-delà de cette date, les acquisitions se font essentiellement par vente ou par héritage. Ce fort ralentissement du mode traditionnel d'attribution des terres constitue un bon indice de l'augmentation de la pression foncière.

Tableau 2. Mode d'acquisition du terrain

Achat	34,0%
Succession	53,4%
Don du <i>Fokonolona</i>	12,6%
<i>Total</i>	<i>100,0%</i>

3.1.3. Litiges fonciers

Bien qu'au cours des entretiens, les villageois évoquent l'existence de conflits fonciers latents dans la plupart des villages, aux effets délétères sur la cohésion sociale, seules 3% des personnes interrogées dans l'enquête mettent en avant ce problème⁶. Il faut comprendre par là que s'il y a peu de conflits ouverts sur les terrains qui se traduisent par des recours à l'arbitrage des tribunaux, il existe en revanche des pressions entre villageois (entre les détenteurs du pouvoir traditionnels et les autres villageois) quant à l'affectation des terres (pâturage ou terrain agricole), sur les délimitations du parcellaire, ou des contestations à l'intérieur d'un même lignage au sujet de la répartition de terrains familiaux. Les principaux conflits recensés concernent essentiellement :

- l'octroi d'un titre par les services fonciers déconcentrés sans respecter les procédures officielles et notamment sans vérifier *de visu* la situation de la parcelle. Ces problèmes apparaissent le plus souvent au moment des missions de reconnaissance organisées par les Fédérations ;
- des contestations entre migrants et autochtones. Ces conflits sont fréquents mais rarement graves dans le sens où ils peuvent être résolus par les autorités du village, toutefois rarement au profit des plus faibles. Il s'agit souvent de migrants qui ont obtenu un prêt de terrain auprès des autochtones et qui ont entamé une procédure d'immatriculation à leur nom.

3.2. Des motivations plus souvent sociales qu'économiques

En général, les institutions d'aide au développement invoquent prioritairement la raison économique pour justifier la formalisation de la propriété en titre foncier. L'immatriculation foncière est réputée améliorer l'efficacité de l'utilisation de la terre et la production agricole, en facilitant les transferts fonciers, en permettant de garantir des emprunts agricoles, et en incitant les producteurs à adopter de nouvelles techniques culturales, à entreprendre des investissements productifs et à se soucier activement de la conservation des sols (Atwood, 1990).

⁶ Ce chiffre correspond à celui présenté par Jacoby et Minten (2005) dans leur étude concernant la zone du Lac Alaotra.

C'est pour ces motifs économiques que les producteurs seraient demandeurs de titre. La rationalité économique est censée être suffisante pour expliquer la décision d'entreprendre l'immatriculation d'un terrain, surtout s'il existe une procédure commune, plus simple et moins coûteuse. Or, dans le cas présent, il n'en est rien. Ce n'est pas principalement pour des raisons économiques, mais très majoritairement pour des raisons de sécurisation de leur droit au sol que les exploitants se lancent dans la démarche d'immatriculation. Cette affirmation est à nuancer en fonction des régions, notamment les régions des Hautes Terres où les agriculteurs semblent afficher davantage de motivations économiques que dans les régions côtières.

3.2.1. Une priorité nettement sociale

Pour la grande majorité des enquêtés, ce sont des arguments sociaux et ayant trait à la sécurisation de la terre qui sont invoqués pour justifier l'engagement de la démarche⁷. En tête vient l'item de l'amélioration des relations sociales au sein de la communauté (30,5%) (tableau 3). Le désir d'être reconnu par autrui comme propriétaire légal de sa parcelle recueille 23,7% des réponses. Ces deux raisons sont à rapprocher l'une de l'autre, la première constituant en quelque sorte un cas particulier de la seconde. Enfin, 28,2% des réponses font état de la nécessité d'une résolution des problèmes de successions liés à la parcelle. A noter que ce point est mentionné systématiquement et comme prioritaire par les familles de plus de cinq enfants.

Tableau 3. Motivations pour entreprendre l'immatriculation

Sécurité sociale (conflit avec village)	30,5%
Succession (héritage)	28,2%
Devenir propriétaire légal reconnu par autrui	23,7%
Sécurité économique (crédit et vente)	13,0%
Sécurité agricole (possibilité d'investir)	4,6%
<i>Total</i>	<i>100,0%</i>

Ces aspects se retrouvent dans les effets attendus d'une sécurisation foncière sur la vie communautaire. Amélioration de la confiance entre les individus (32%), réduction des litiges (30%) et meilleure collaboration par l'engagement au sein de l'organisation paysanne de base qui regroupe la demande des paysans (15%) renvoient tous à la construction d'un climat social apaisé, dans lequel il devient possible d'initier un climat de confiance et d'entraide. Ainsi, à titre d'exemple, dans l'une des zones pilotes de VFTM (Ankilivalo, district de Mahabo), certaines associations se sont constituées pour travailler avec VFTM sur l'obtention de titres fonciers. Ces « Organisations Paysannes foncières » étaient initialement entièrement dédiées à cet objectif. Aujourd'hui, ces mêmes Organisations Paysannes ont, de leur propre initiative, développé en partenariat avec VFTM des activités de démonstrations techniques en riziculture améliorée ou d'appui au montage de projet. D'après les bénéficiaires, c'est l'activité foncière de VFTM qui a servi de déclencheur pour développer progressivement des activités annexes.

⁷ Jacoby et Minten (2005), dans une étude au Lac Aloatra, montrent que 90,3% des personnes interrogées citent comme premier effet bénéfique du titre de propriété celui d'assurer une protection contre la spoliation.

3.2.2. Des aspects économiques au second plan

Seulement 17,6% des personnes interrogées évoquent spontanément des éléments économiques comme justification de leur démarche. Paradoxalement, ces personnes sont toutes issues d'une seule Fédération. Aussi, on pourrait ici faire l'hypothèse que ce discours est probablement celui de la Fédération VFTM, discours peu à peu intégré par les producteurs eux-mêmes.

En revanche, les effets attendus de l'obtention d'un titre sont liés à l'augmentation de la production (tableau 4). Si 47% des enquêtés évoquent de manière générale l'augmentation de la production comme effet attendu, les autres citent des moyens spécifiques à mettre en œuvre pour augmenter les rendements : sécurité dans la mise en valeur et dans le choix des cultures (22%), mise en place de cultures pérennes (15%) et possibilité de procéder à des investissements sur leur parcelle pour 7% d'entre eux. Seules 9% des personnes interrogées évoquent la possibilité de recourir au crédit bancaire⁸.

Tableau 4. Evolution de l'activité agricole attendue

Augmentation de la production	47%
Sécurité dans la mise en valeur et dans le choix des cultures	22%
Mise en place de cultures pérennes	15%
Investissement sur terrain	7%
Recours au prêt et à la location	9%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Mais les entretiens permettent de constater que ces projets sont rarement précis ou concrets, et que les bénéficiaires y ont rarement réfléchi sérieusement. Les raisons « économiques » passant ainsi au second plan dans les motivations des participants, l'accès au titre foncier ne paraît pas être une condition nécessaire ni suffisante de l'intensification rizicole⁹. La sécurisation du patrimoine foncier doit ainsi certainement être replacée dans le cadre d'un ensemble de facteurs indispensables à l'amélioration de la productivité. Elle est l'un des facteurs de sécurité fondamentaux qui entrent en compte mais au même titre que la sécurité d'approvisionnement en intrants, la sécurité de l'accès aux marchés, la sécurité en eau, l'assurance de prix rémunérateurs, etc.

4. Enseignements de cette initiative et perspectives

La compréhension des mécanismes sociaux sous-tendant cette action de FIFATA est importante, car elle permet de mettre en perspective cette initiative avec la nouvelle donne du

⁸ Dans l'étude de Jacoby et Minten (2005), 2,4% citent cette raison en premier et 13,5% en second comme intérêt du titre. Une des explications de la faiblesse de ce chiffre serait la faible cessibilité des titres, eu égard notamment aux faiblesses de l'administration domaniale, dont les garanties seraient purement théoriques.

⁹ Jacoby et Minten (2005) apportent une réponse très mesurée à cette question, puisque selon leur étude, le différentiel de productivité entre terrains non titrés et terrains titrés (à jour ou non à jour) n'est au plus que de 6-7%. Toutefois, la grande majorité des titres concernés par cette étude n'avaient plus été mis à jour depuis plusieurs générations, faute d'enregistrement des mutations, ce qui en affaiblit considérablement les aspects sécurisants.

Programme National Foncier, actuellement dans sa phase de démarrage et de premières extensions, et d'en questionner ainsi *a priori* la pertinence. Réciproquement, nous évaluerons les implications de cette nouvelle approche sur les modalités de l'engagement des Fédérations Régionales en matière d'assistance foncière aux agriculteurs.

4.1. Le surinvestissement défensif dans la neutralisation d'une externalité négative

« Le titrage groupé est une évolution significative qui pourrait bien être un instrument utile pour réguler les droits d'accès (Zimbabwe) ou protéger les intérêts des communautés contre les spoliations et la spéculation (Mozambique). Il est néanmoins trop tôt pour avancer que le titrage groupé rendra possible pour les individus des entrées et sorties faciles, évitera le problème des passagers clandestins, et permettra de faciliter la convergence entre droits coutumiers et politique nationale foncière » (Roth et Haase, 2000, p.6)¹⁰. Cette réflexion faite à partir de deux autres expériences africaines d'immatriculation foncière groupée illustre bien la problématique sous-tendant la démarche également initiée à Madagascar par FIFATA. Dans un contexte institutionnel sécurisé et efficient, il est très probable que ce type d'action puisse s'avérer être une excellente passerelle entre droits coutumiers et politique nationale foncière, permettant une mise en cohérence négociée au sein même du groupe du système traditionnel et du système « moderne ».

Or, à Madagascar, l'état de déliquescence de l'administration domaniale, à la fois des points de vue de l'efficacité et de l'intégrité, ne permet aucunement d'envisager une telle fonction pour des démarches de titrage groupé. Sa seule utilité est en fait véritablement de préserver la communauté de l'externalité négative que représente l'appareil d'Etat, le *fanjakana*. Au niveau local, la « loi du *fanjakana* » est en effet perçue comme une externalité induisant un affaiblissement du droit coutumier. Considérée suivant les points de vue soit comme un moyen d'appropriation, soit comme une épée de Damoclès, elle constitue de fait une menace pour la cohésion de la communauté elle-même, affaiblissant les modes de pouvoirs traditionnels, introduisant de l'incertitude quant au règlement des conflits, et impliquant des réflexes de méfiance réciproque généralisés.

La démarche d'immatriculation collective groupée peut être vue alors comme une action collective rationnelle, visant à se prémunir du danger ressenti que représente l'Etat pour la communauté, même si le risque objectif de spoliation est faible (Jacoby et Minten, 2005) :

- en effet, l'insertion collective dans un processus commun annihile la capacité d'un membre de la communauté de faire appel à la loi du *fanjakana* pour spolier un autre membre du groupe ;
- parallèlement, ce processus commun basé sur un schéma moderne (organisation paysanne au statut associatif) permet à l'individu d'échapper à la régulation « traditionnelle » ;
- en même temps, une fois que la démarche est lancée officiellement, elle prémunit efficacement ce groupe des tentatives de prédation externe ;
- enfin, cette démarche implique une clarification des positions territoriales entre les différents protagonistes et permet de résoudre les conflits internes par la discussion commune et transparente, sous l'arbitrage de la Fédération Régionale, présumée neutre et acceptée de tous.

¹⁰ « Group title is a significant development that may well be a useful instrument for regulating access rights (Zimbabwe) or protecting community interests against land grabbing or speculation (Mozambique). It is nevertheless too early to assess whether group title will enable easy entry and exit of individuals, avoid free-rider problems, and bring customary rights into convergence with national land policy ».

Finalement, le simple fait d'entrer dans la procédure d'immatriculation collective a offert de fait aux individus le minimum de sécurité qu'ils recherchaient : sécurité avec leurs voisins et sécurité vis-à-vis de l'extérieur (tableau 5).

Tableau 5. Evolution de la vie communautaire attendue

Réduction des litiges	30%
Confiance entre les personnes	32%
Engagement dans l'association	15%
Gage de professionnalisme	23%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

En poussant le raisonnement, les gens n'ont finalement que peu d'intérêt supplémentaire à sortir du *no man's land* de la procédure, surtout lorsqu'ils associent le titre foncier à des problèmes et des coûts de mutation, à des perspectives d'impôt foncier auquel ils pourraient plus difficilement se soustraire. A cet égard, il est symptomatique de constater que seuls 15% des participants évoquent la rapidité de la procédure collective comme raison de leur inscription dans celle-ci (tableau 6). Le but recherché est plutôt la facilité (40%) ou la minimisation des coûts (32%). En effet, même si ceux-ci sont bien assumés (seuls 15% des réponses font référence à des coûts trop élevés comme représentant un problème en cours d'immatriculation) (tableau 7), 49% des propositions d'amélioration de la procédure portent sur la réduction des coûts (tableau 8). Il peut paraître paradoxal que transparence (0,9%) et collaboration (11,6%) ne soient pas plus citées parmi les motivations des participants à choisir une démarche collective (tableau 6) ; on peut avancer comme élément de réponse que les candidats à l'immatriculation voient la Fédération plus comme un prestataire de service externe que comme l'émanation de leur propre capacité d'auto-organisation.

Tableau 6. Motivations pour entreprendre une démarche collective d'immatriculation

Coût	32,1%
Facilité	40,2%
Rapidité	15,2%
Transparence	0,9%
Collaboration	11,6%
<i>Total</i>	<i>100,0%</i>

Tableau 7. Problèmes en cours d'immatriculation

Lourdeur de la procédure	23%
Coûts trop élevés	15%
Aucun	62%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Tableau 8. Propositions d'amélioration

Réduction des coûts	49%
Simplification et révision des procédures	44%
Formation et information sur le foncier	7%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

L'action d'appui à l'immatriculation foncière proposée par FIFATA peut être vue comme une illustration du « gaspillage en termes de 'surinvestissement' dans des mesures défensives que doivent consentir les individus ayant la volonté de revendiquer et de défendre leurs droits de propriété » (Deiningering et Binswanger, 2003, p.250)¹¹. En effet, dans la mesure où les dysfonctionnements du système étatique représentent une menace pour la communauté, celle-ci se défendra en essayant d'en empêcher l'expression. Il en résulte une dépense non productive, à la fois en termes monétaires, mais également en temps et en énergie : « En l'absence de garantie publique des droits de propriété, les individus surinvestiront dans des mesures protectrices pour revendiquer et sécuriser leurs droits. Cette dépense optimale d'un point de vue privé sera inefficace d'un point de vue social, particulièrement si le droit est sécurisé au travers d'externalités négatives » (Deiningering et Binswanger, 2003, p.250)¹².

Dans notre cas d'étude, il est particulièrement intéressant sur le plan théorique de noter que le moyen de se prémunir de l'externalité négative que représentent certains agents de l'administration des Domaines est précisément d'utiliser... cette même administration des Domaines.

4.2. La nouvelle donne du Programme National Foncier mise en perspective

Avec l'adoption d'une Lettre de Politique Foncière le 3 mai 2005, le Gouvernement malgache s'est lancé dans une refonte en profondeur du système foncier avec le Programme National Foncier qui privilégie une approche véritablement décentralisée. Dans un premier temps, nous proposerons ici une appréciation des grands principes du PNF à l'aune de l'expérience de FIFATA, notamment en ce qui concerne son potentiel de dépassement des limites du système actuel. Cela nous amènera alors à considérer les principales critiques auxquelles le PNF est actuellement soumis et à identifier les principaux défis auxquels il risque d'être rapidement confronté. Enfin, à partir de cette analyse, nous proposerons une redéfinition de la mission de médiation foncière dont FIFATA s'est investie depuis une dizaine d'années, mise en cohérence avec la nouvelle donne du Programme National Foncier.

4.2.1. Approche générale et grands principes du Programme National Foncier

Partant du constat que, « selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes », la Lettre de Politique Foncière dresse un bilan sans appel : « Ce processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'État vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite ». L'heure n'est donc plus aux ravalements de façade, mais à un « changement de l'approche et (à) l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale » (Lettre de Politique Foncière, 2005, p.5).

¹¹ « Wasteful 'overinvestment' in protective measures by individuals eager to claim and defend their property rights ».

¹² « In the absence of public enforcement of this rights, individuals will overinvest in protective measures to claim and secure their rights. This privately optimal spending will be inefficient from a social point of view, particularly if the claim is secured through negative environmental externalities, as is the case in many frontier situations ».

La clef de la réforme foncière malgache est de rapprocher le légal et le légitime, c'est-à-dire d'initier une réconciliation de la légitimité des pratiques foncières conçues localement par les usagers du foncier, avec la légalité du corpus juridique formel, inadapté aux réalités du terrain. Pour ce faire, la mise en place d'un nouveau système est articulée d'emblée à un échelon décentralisé, avec comme principe moteur la subsidiarité. Ainsi, les compétences en termes de gestion de la terre non titrée se trouvent au niveau communal, et sont dévolues aux collectivités territoriales décentralisées disposant d'un service *ad hoc*, le guichet foncier.

Ce dispositif, conçu dès l'abord comme souple et évolutif, a comme but de fournir une des toiles de fond nécessaires au développement rural, en favorisant l'investissement privé, la production agricole, la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles, le développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité, et le renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal (Lettre de Politique Foncière, 2005)

L'expérience de FIFATA permet *a priori* de valider les grands principes du dispositif, qui prend le problème du foncier à la racine, s'attaquant aux défauts structurels et réhibitoires du système domanial. La gestion des droits à la terre et du parcellaire au niveau décentralisé par les communautés elles-mêmes en intégrant les pratiques développées par les usagers eux-mêmes, se substituant ainsi à l'administration domaniale traditionnelle, devrait grandement faciliter le retour d'une certaine sérénité au niveau des communautés, préalable nécessaire à la structuration sociale et communautaire.

L'expérience quotidienne des Fédérations montre en effet assez nettement qu'à partir des activités foncières, dont le seul effet tangible est d'initier une relative pacification sociale, les communautés développent d'autres initiatives communes, ayant trait à la commercialisation en commun ou à l'amélioration des pratiques culturelles, qui, elles, sont potentiellement porteuses d'une amélioration du niveau de vie, par l'augmentation de la productivité agricole ou la hausse des prix de vente des produits commercialisés.

Toutefois, le PNF, s'il est conceptuellement très convaincant, doit encore passer sous les fourches caudines de la confrontation effective avec la réalité du terrain. Aussi, si quelques critiques d'arrière-garde peu convaincantes sur le fond de la démarche se manifestent çà et là, de réels obstacles techniques ne manquent pas de se dresser lors de la phase actuelle de mise en œuvre.

4.2.2. Une critique de fond : la réforme foncière serait économiquement inefficace

Quelques critiques faites au PNF se placent sur le terrain économique, en émettant de sérieux doutes sur l'opportunité de mettre en œuvre un tel programme, eu égard à la correspondance entre coût de l'opération et somme totale des valeurs ajoutées induites. Cet argument est par exemple avancé dans l'article de Jacoby et Minten (2005, p.34)¹³. Selon eux, « étant donné l'importance des bénéfices potentiels, les coûts moyens d'enregistrement d'une parcelle sous couvert de tout nouveau système doivent être relativement modestes pour passer un test coûts-bénéfices ».

Toutefois, cette critique pêche selon nous à la base par le fait qu'elle adopte une approche purement économique, réduite à une vision de simple statique comparative, postulant un environnement socio-économique inchangé pour l'ancien et le nouveau système. De fait, elle se place sur un plan strictement fonctionnel, niant du même coup les capacités d'une approche rénovée à transformer son propre cadre de référence : « Au mieux, un système d'enregistrement foncier communautaire offrira la même sécurité foncière que le système

¹³ « Given the magnitude of the potential benefits already discussed, the average costs of registering a parcel under any new system (...) must be commensurately modest for it to pass a cost-benefit test ».

formel, avec peut-être le bénéfice supplémentaire de faciliter les transactions foncières » (Jacoby et Minten, 2005, p.42).

En cela, cette critique occulte totalement les principes novateurs de la réforme et le jeu complexe des relations interindividuelles qui fondent le lien social, dont l'efficacité générale dépend très significativement des institutions qui les structurent, et dont l'expérience de FIFATA montre clairement qu'elles peuvent s'améliorer rapidement dès lors qu'un semblant de paix sociale est restauré : « La plupart des analyses économiques supposent des droits de propriété foncière privée de type occidental [...]. Dans ce cas, les trois piliers traditionnels de la théorie économique, à savoir la dotation en ressource, la technologie et l'expression des préférences, sont suffisants. Le quatrième pilier, à savoir les institutions, peut être ignoré sans distorsion sérieuse de l'analyse. Toutefois, [...] spécialement dans les pays en développement, la présomption de droits fonciers exclusifs, transférables, aliénables et exécutoires, n'est souvent pas pertinente et est potentiellement trompeuse. Dans de tels cas, la nature complexe des mécanismes institutionnels en général et des droits de propriété en particulier doit être étudiée. Le quatrième pilier doit être décrit » (Feder et Feeny, 1991, p.135)¹⁴.

Une évaluation économique convaincante de la réforme foncière se devra donc de considérer les « effets de second rang » induits par la mise en œuvre de la réforme foncière : reconstitution du lien social, contribution au renforcement des capacités des communautés à se prendre elles-mêmes en charge, restauration de la confiance dans l'outil ou l'institution permettant l'obtention d'un certificat foncier, etc.

4.2.3. Des enjeux autour desquels pourrait se repenser l'action des Organisations Paysannes

Dans sa mise en œuvre, le PNF sera confronté à des défis majeurs. Certains d'entre eux sont institutionnels, le plus important parmi ceux-ci résidant probablement dans le pouvoir de résistance de l'administration domaniale, privée d'une grande partie de son pouvoir et incidemment... de ses revenus complémentaires. D'autres sont purement techniques : ainsi, la capacité de l'Etat à maîtriser lui-même sa Politique Foncière et à articuler les contributions de ses partenaires techniques et financiers fait partie des enjeux fondamentaux dont dépend en grande partie la cohérence d'ensemble du système.

Toutefois, les difficultés principales, dont sont d'ores et déjà conscients les maîtres-d'œuvre de la réforme¹⁵, pourraient s'exprimer à travers les errements de la gouvernance locale, les appétits de certains potentats locaux risquant de voir la décentralisation foncière (et fiscale qui va l'accompagner) comme un moyen à mettre au service de certains intérêts privés bien concrets plus qu'à celui de l'intérêt général, qui renvoie encore souvent à une abstraction pure. C'est bien connu, le diable se cache dans les détails ; ici, en l'occurrence, les procédures techniques sous-jacentes à la mise en œuvre concrète de la réforme foncière seront d'une importance cruciale, tant au niveau de leur conception que des procédures de contrôle associées.

Toutefois, le danger qui guetterait alors le PNF serait celui d'être insidieusement transformé en lourde machine centralisée et de plus en plus inefficace au fur et à mesure de la complexification des procédures, reproduisant à l'identique la trajectoire de la faillite de l'administration domaniale. En outre, l'esprit initial de la réforme, qui réside fondamentalement dans sa proximité vis-à-vis des usagers, serait définitivement perverti.

¹⁴ « Most economic analyses presume Western-style exclusive, transferable, alienable, and enforceable private property rights in land. In this case, the traditional three pillars of economic theory, namely, resource endowments, technology, and preferences, are sufficient. The fourth pillar, institutions, can be omitted without seriously distorting the analysis. Yet both historically and in the contemporary world, especially in developing countries, the presumption of exclusive, transferable, alienable, and enforceable rights is frequently inaccurate and potentially misleading. In such cases the complex nature of institutional arrangements in general and property rights in particular needs to be described ; the fourth pillar needs to be specified ».

¹⁵ Cf. chapitre 1.

La bonne gouvernance au niveau local repose sur la probité des responsables territoriaux. Toutefois, elle ne peut être garantie effectivement que par le jeu du contrôle citoyen, exercé par les usagers, accessoirement contribuables, sur les institutions chargées de les administrer. Aussi sera-t-il probablement nécessaire que le PNF développe, en fonction des différentes spécificités locales, des dispositifs de contrôle de sa propre mise en œuvre par la société civile elle-même.

Ici réside probablement le nouveau rôle des Organisations Paysannes au niveau local. Une fois la menace de l'administration domaniale définitivement écartée aux yeux des exploitants, il sera peut-être moins facile qu'à l'heure actuelle de mobiliser les exploitants sur le projet d'obtenir un certificat foncier. Et cet engouement risque de tiédir encore à partir du moment où se sera clarifiée la perception de la « décentralisation fiscale », construite pour une grande part autour d'une taxation sur le foncier non bâti et sur les propriétés bâties.

La mobilisation des Organisations Paysannes sera ainsi certainement incontournable pour soutenir la concrétisation de la réforme foncière. Elles pourraient, en participant aux opérations de certification foncière, et en exerçant un contrôle citoyen sur le dispositif décentralisé de mise en œuvre du PNF, amener leurs membres à s'inscrire largement dans la démarche. Les premières expériences de mise en place de guichets fonciers communaux montrent à quel point les fédérations jouent un rôle essentiel d'information, de médiation pour impliquer et convaincre la société rurale dans ce nouveau processus. Cette action de médiation ne se situe pas uniquement entre la société civile et les communautés territoriales (à savoir ici les communes), mais se construit également entre la société civile et le pouvoir traditionnel. En effet, on constate d'ores et déjà que certains autochtones, propriétaires traditionnels des terres, voient leur pouvoir et la force de leurs alliances minorés par ce type de processus de sécurisation foncière, ce qui les amène souvent à adhérer aux démarches en cours (cas du village de Bezezika, commune d'Ankilivalo, Région Menabe). Ainsi, les fédérations, en tant que représentant organisé de la société civile et particulièrement de la société rurale, pourraient jouer ce double rôle de médiation avec les collectivités territoriales, d'une part, et le pouvoir traditionnel, d'autre part.

Conclusion

L'action de FIFATA s'inscrit dans le contexte d'une administration domaniale chargée, dès sa conception, d'une mission prioritaire : faire disparaître les modes coutumiers d'organisation foncière par la délivrance massive et généralisée de titres fonciers en bonne et due forme. Cette approche, qui n'est pas seulement propre à Madagascar, repose généralement sur l'idée selon laquelle les systèmes d'organisation foncière traditionnels seraient économiquement inefficaces, et qu'il conviendrait de les remplacer par un droit foncier « moderne », c'est-à-dire d'extraction occidentale, légalement rigoureux et économiquement efficient. Ainsi, la doctrine de la Banque Mondiale en la matière (« Land Reform Policy Paper », 1975) a longtemps prôné « l'abandon des systèmes communautaires au profit des titres individuels et du partage des terres collectives » (Binswanger et Deininger, 1999, p.248)¹⁶.

Néanmoins, sur le continent africain, ces types de systèmes domaniaux ont très généralement fait la preuve de leur inefficacité (Okoth-Ogendo, 2002). L'exemple de Madagascar est à cet égard symptomatique, l'administration domaniale ayant petit à petit fini par tomber en complète déshérence, jusqu'à être considérée par les usagers comme une externalité négative dont il convient de se prémunir à tout prix.

¹⁶ « The 1975 World Bank land reform policy recommended that communal tenure systems be abandoned in favor of freehold titles and the subdivision of the commons ».

Nous avons montré que l'action de FIFATA constituait précisément une réponse parfaitement adaptée à cette préoccupation centrale, et que si les résultats obtenus en termes de délivrance de titres étaient extrêmement modestes, les effets en termes d'atténuation des conflits sociaux et de neutralisation d'un dispositif étatique aléatoire étaient tout à fait tangibles. Dans la ligne de cette action, des implications palpables sont également à noter en ce qui concerne la reconstitution ou le renforcement du lien social entre les paysans, les amenant à entreprendre ensemble certaines actions collectives.

Entre-temps, la vision simpliste du dogme domanial a évolué vers une prise en considération des systèmes existants, de leur efficacité relative et de leur aptitude à évoluer graduellement en réponse aux pressions d'un environnement en mutation (Brasselle *et al.*, 2002 ; Besley, 1995 ; Deininger, 2003). Ainsi, à Madagascar, le Programme National Foncier a clairement l'ambition de se positionner comme l'instrument de la réconciliation du *fanjakana* et des communautés, en se construisant à partir des pratiques locales plutôt qu'en voulant imposer un modèle théorique lourd et inapplicable.

La réussite de cette initiative dépendra en grande partie de la confiance et de l'adhésion des populations au niveau local. Le Programme National Foncier aura ainsi besoin d'interlocuteurs structurés représentant véritablement la Société Civile. C'est probablement dans cette voie que FIFATA gagnerait à recentrer ses activités, en mobilisant son expérience et celle de ses Fédérations Régionales en termes de médiation foncière, jouant alors le rôle d'interface crédible entre le Programme National Foncier et ses usagers.

Bibliographie

- Atwood D.A., 1990, "Land Registration in Africa : The Impact on Agricultural Production", *World Development*, Vol.18, No.5, pp. 659-671.
- Besley T., 1995, "Property Rights and Investment Incentives : Theory and Evidence from Ghana", *Journal of Political Economy*, Vol.103, No.5, pp. 903-937.
- Binswanger H., Deininger K., 1999, "The Evolution of the World Bank's Land Policy : Principles, Experience, and Future Challenges", *The World Bank Research Observer*, Vol.14, No.2, pp. 247-76.
- Brasselle A-S., Gaspard F., Platteau J.-P., 2002, "Land Tenure Security and Investment Incentives : Puzzling evidence from Burkina Faso", *Journal of Development Economics*, Vol.67, pp. 374-418.
- Chazan-Gillig S., Haidaraly D., 2006, « La question foncière sur la Côte ouest malgache au Nord de la région du Menabe, zone traditionnelle de migrations venant des différentes régions de Madagascar », *Colloque international Les frontières de la question foncière*, Montpellier, 9 p.
- Daudelin J., 2002, « La terre comme source de conflits et dans l'organisation post-conflictuelle », *Regional Workshop on Land Issue in Africa and the Middle East*, Kampala, Uganda, Avril-Mai, pp. 1-25.
- Deininger K., 2003, "Land Policies for Growth and Poverty Reduction". *Policy Research Report*. Washington D.C., The World Bank.
- Fauroux E., 1977, « La formation sociale Sakalava dans les rapports marchands : pour l'introduction de la dimension historique dans les études d'anthropologie économique », *Cahiers de l'ORTSOM, série Sciences Humaines*, Vol.14, No.1, pp. 71-81.
- Fauroux E., 1994, « Les échanges marchands dans les sociétés pastorales de l'ensemble méridional de Madagascar », *Cahier des Sciences Humaines*, Vol.30, No.1-2, pp. 197-210.

- Fauroux E., 1999, « Les vicissitudes du droit foncier Sakalava dans l'Ouest Malgache », in *Communications présentées à l'atelier sur le Foncier à Madagascar du 8 et 9 avril, Ambobimambola*, Vol.3, pp. 139-157.
- Feder G., Feeny D., 1991, "Land Tenure and Property Rights : Theory and Implications for Development Policy", *The World Bank Economic Review*, Vol.5, No.1, pp. 135-153.
- Feder G., Nishio A., 1998, "The Benefits of Land Registration and Titling : Economic and Social Perspectives", *Land Use Policy*, Vol.15, No.1, pp. 25-43.
- Firmen-Sellers K., Sellers P., 1999, "Expected Failures and Unexpected Successes of Land Titling in Africa", *World Development*, Vol.27, No.7, pp. 1115-1128.
- Jacoby H., Minten B., 2005, "Land Titles, Investment, and Agricultural Productivity in Madagascar", *Working Paper*, World Bank, October.
- Maldidier C., 1999, « Les causes de l'insécurité foncière à Madagascar », in *Communications présentées à l'atelier sur le Foncier à Madagascar du 8 et 9 avril, Ambobimambola*, Vol.3, pp. 10-30.
- Migot-Adholla S., Hazell P., Place F., 1991, "Indigenous Land Rights Systems en Sub-Saharan Africa : A Constraint on Productivity ?", *World Bank Economic Review*, Vol.5, No.1, pp. 155-175.
- Okoth-Ogendo H.W.O., 2002, « Administration foncière : le facteur négligé dans la réforme foncière en Afrique », *The World Bank, Regional Workshop on Land Issue in Africa and the Middle East, Kampala, Uganda, Avril-Mai*, pp. 1-9.
- Place F., Swallow B., 2000, "Assessing the Relationship Between Property Rights and Technology Adoption in Smallholder Agriculture : A Review of Issues and Empirical Methods", *International Food Policy Research Institute, CAPRI Working Paper No.2*, May.
- Rarijaona R., 1967, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar (étude de sociologie juridique)*, Editions Cujas, 306 p.
- Repoblikan'i Madagasikara, 2005, *Lettre de Politique Foncière*, Direction des Domaines et des Services Fonciers, 3 mai, 12 p.
- Roth M., Haase D., 1998, "Land Tenure Security and Agricultural Performance in Southern Africa", *Land Tenure Center Paper*, University of Wisconsin-Madison, 20 p.
- Teyssier A., Rakotosihanaka P., Elson L.N., 1999, « Causes, formes et effets de l'insécurité foncière dans l'Ouest Alaotra », in *Communications présentées à l'atelier sur le Foncier à Madagascar du 8 et 9 avril, Ambobimambola*, Vol.3, pp. 102-108.

Annexe : Questionnaire utilisé dans les enquêtes de terrain**ANDIAM-PANONTANIANA ATOLOTRA MIKASIKA NY FANANAN-TANY
QUESTIONNAIRE FONCIER**

Voakasika : Public (*Fédération*) :

1) **Fanambarana amin'ny ankapobeny** (Renseignements généraux)

- Anarana sy fanampiny (Nom et prénoms)
- Taona (Âge)
- Isan'ny zaza (Nombre d'enfants)
- Foko (Ethnie)
- Manambady / Mpitovo (Situation familiale)
- Fonenana (Lieu d'habitation)
- Toeran'ny fasan-drazana (Lieu du tombeau familial)

2) **Tombotsoan'ny fananan-tany** (Intérêt foncier)

- Vanim-potoana niaviana teo an-toerana (Date d'arrivée dans le village)
- Avy aiza ny tany ? Lova, novidiana, sns... (D'où vient cette terre ? Héritage, achat,...)
- Misy olana ve io tany io ? (Y a-t-il des conflits actuellement sur cette terre ?)
- Tombotsoa lehibe amin'ny fananan-tany misy Titra (Principales motivation pour l'immatriculation, par ordre d'importance)
- Ny olana sy ny soa azo avy amin'ny fananan-tany (Problèmes et avantages dans l'immatriculation foncière)
- Nahoana no manao fangatahana amin'ny alalan'ny fikambanana fa tsy olon-tokana ianao ? (Pourquoi entreprenez-vous une démarche groupée plutôt qu'individuelle ?)

3) **Ny vola lany mikasika ny Fananan-tany** (Coût foncier)

- Hoatrinona no naloanareo hatramin'ny nanombohana ny fangatahana (Dingana)
(Combien avez-vous payé depuis le début ? Coût par étape)
- Ny olana nosedrainsa (Problèmes rencontrés)
- Fandraisan-tantana mikasika ny Fananan-tany hafa ankoatry ny VFTM (Initiative d'immatriculation autre qu'avec la Fédération)

4) **Ny fiovana raha manana Titra** (Changement attendus avec le Titre)

Hampiova inona aminao ny Titra ? (Qu'est-ce que le titre va changer pour vous ?)

a) Eo amin'ny sehatr'asa fambolena (Dans l'activité agricole)

b) Eo amin'ny sehatr'asa Fikambanana : fifampitokisana, fandraisana anjara (Dans l'activité communautaire : confiance, investissement)

5) **Inona no tolo-kevitra avy aminao mba entina hanatsarana ireo toro-lalana mikasika fahazoana Titra ?** (Que proposez-vous pour améliorer les procédures d'obtentions du Titre ?)

DEUXIÈME PARTIE

ASPECTS TRANSVERSAUX

Chapitre 4

Des terres, des hommes et du riz : accès au capital foncier et performance économique

Dabat M.-H., Razafindraibe R.

Les Malgaches vouent un respect quasi-religieux à leur *tanindrazana* (terre des ancêtres). Elle est le ciment de l'unité du peuple. Son évocation dans l'hymne national, ou bien encore dans les devises des trois Républiques successives, illustre la place prépondérante tenue par la terre dans la vie de la nation (Rakotosiñanaka, 1995). De même, cultiver le riz n'est pas une simple activité économique sur les Hautes Terres malgaches ; c'est un mode de vie, un fait culturel. Avoir une rizière est un élément matériel qui concrétise un certain statut social en milieu rural. La terre et le riz sont intimement liés, au cœur des vies économique, sociale et politique du pays. Il peut paraître paradoxal que l'accès à la terre puisse être questionné à Madagascar, pays peu soumis à la pression démographique en comparaison d'autres régions du monde¹, où le droit coutumier est très vivace et où les textes fonciers favorisent théoriquement l'appropriation de la terre par la population rurale (Ratiaray, 1989). Mais Madagascar n'échappe pas à la situation qui prévaut dans plusieurs pays du Sud : la croissance démographique, la dégradation de l'environnement, la mise en valeur des espaces urbains et ruraux et les mouvements migratoires, contribuent à faire du foncier une question de premier plan pour développer la production agricole et préserver les ressources naturelles.

L'histoire récente des années 1980 a montré en Afrique l'échec des politiques de privatisation des terres pour lutter contre la mainmise de l'Etat et faciliter l'accès des paysans au foncier. Ces politiques n'ont pas toujours tenu compte des pratiques et du droit coutumier et ont parfois entraîné une inéquité sociale par la marginalisation de catégories spécifiques d'usagers des terres comme les éleveurs ou les migrants ; ou bien encore par l'expulsion de paysans pauvres ou mal informés. A partir des années 1990, les réformes juridiques ont évolué vers la réconciliation, avec plus ou moins de réussite, de la légitimité et de la légalité de l'occupation des terres. Les décisions ont visé la sécurisation de l'utilisation des terres par des droits reconnus par les tiers et protégés en cas de contestation. Ainsi, les droits des paysans ne se matérialisent pas forcément par des titres fonciers, c'est la sécurité de l'usage de la terre, des transactions et des contrats entre propriétaires et exploitants qui est recherchée. Ces nouvelles

¹ Disponibilité en terres labourables par habitant : 0,18 ha (Asie), 0,37 ha (Afrique), 0,20 ha (Europe), 0,44 ha (Amérique Latine), 0,97 ha (Amérique du Nord), 2 ha (Australie-Nouvelle Zélande). Une étude FAO/Université d'Antananarivo estimait cette superficie à 3 ha pour Madagascar (FAO, 1988).

réformes sont l'apanage des juristes, en quête d'un difficile compromis entre droit moderne et droit traditionnel, aidés dans cette démarche par les géographes, dévoués à la mise en place de plans fonciers et à la mise en carte des droits fonciers.

A Madagascar, le foncier fait actuellement partie des priorités du ministère de l'Agriculture. La contrainte foncière, source d'insécurité dans le monde rural, a à voir avec la saturation des rizières, l'absence de droits de propriété (terrains domaniaux), le coût élevé d'acquisition des titres, la complexité des procédures d'achat et la longueur du traitement des dossiers (facilement plus de cinq ans), enfin l'éloignement du service des Domaines et le manque de coordination entre projets fonciers (UPDR-FAO, 2001). Traiter la contrainte foncière est pourtant risqué tant ses racines dans les structures sociales sont profondes et leurs ramifications dans les logiques de production hétérogènes. Traiter la contrainte foncière est courageux tant elle touche à la complexité juridique des systèmes en place et aux règles coutumières et administratives que les acteurs se sont données². La multiplication, voire la superposition des régimes, créent des situations juridiques peu claires, renforcées par des règles d'arbitrage peu précises. Par leurs réactions très diverses, les sociétés paysannes ont plus entretenu le caractère flou de la propriété foncière qu'elles n'ont contribué à l'éliminer³. Traiter la contrainte foncière enfin est ambitieux tellement la tâche est grande : en Afrique, d'après la Banque Mondiale, le régime foncier formel ne couvre que 2 à 10% des terres selon les pays, c'est-à-dire que la très grande majorité des paysans n'ont aucun droit juridique légal sur leurs terres.

A Madagascar, un consensus clair s'est pourtant établi, matérialisé par les orientations récentes de la politique foncière, autour de l'idée que la sécurisation foncière est un puissant levier de développement agricole. Or la question foncière, abordée en tant qu'objet d'étude, se heurte à la difficulté de trouver un modèle interprétatif (Vianey, 2005). L'analyse bute sur des hypothèses contradictoires ou des questions non résolues qui brouillent l'évidence du levier foncier : le pays est-il globalement en situation de sur-peuplement du monde rural ? Le métayage favorise-t-il la rente foncière des propriétaires terriens ou bien est-il une solution loin d'être contre-productive pour les petits agriculteurs qui ne peuvent accéder à la propriété ? Les inégalités foncières sont-elles criantes à Madagascar ? Les conflits liés à la terre sont-ils plus vivaces en situation d'accès non sécurisé ? L'accès sécurisé à la terre est-il une condition prégnante à la mise en valeur ou bien les obstacles à l'intensification et à la capitalisation dans le milieu rural se trouvent-ils ailleurs ?

Notre contribution s'intéresse au postulat généralement admis, et sur lequel repose l'ensemble de la réforme foncière en cours à Madagascar, selon lequel la disponibilité du facteur terre et son usage sécurisé sont des déterminants importants de la performance économique des exploitations, entendue au sens de productivité des facteurs utilisés. Il est habituellement convenu que la capacité des riziculteurs à se projeter à différentes échelles de temps apparaît largement liée à leur maîtrise du capital foncier. L'accès plus ou moins limité et aléatoire au foncier serait créateur d'incertitude et de risque ou, à l'opposé, d'opportunités pour les agriculteurs, influençant leurs décisions et déterminant leurs stratégies économiques d'investissement dans les autres formes de capital. Ce chapitre s'attarde sur l'hypothèse fondatrice de l'ensemble de cette logique et discute le lien entre accès au capital foncier dans ses différentes dimensions et performance rizicole, s'appuyant pour cela sur les spécificités de deux hauts lieux de production rizicole à Madagascar, les Hauts Plateaux et le Lac Alaotra.

² Au moment de la colonisation quatre régimes coexistaient : le Code civil français, le droit coutumier malgache, l'immatriculation et le cadastre (Rakoto, 1995).

³ Par exemple, des terres titrées au nom d'une personne appartiennent à plusieurs individus ; certaines transactions foncières sont connues des seuls membres du *fokonolona* (communauté villageoise) (Rakoto, 1995) ; dans certaines familles qui ont des parcelles très exigües, la solution retenue est une exploitation à tour de rôle, la production revenant à celui qui a cultivé (Blanc-Pamard et Rakoto, 2000).

1. Le foncier : une contrainte à géométrie variable

L'allocation de la ressource foncière pose plusieurs types de difficultés pouvant induire des stratégies de minimisation des risques peu propices à la croissance du secteur agricole : la non appropriation du capital terre qui peut créer un sentiment d'insécurité et bloquer la décision d'investissement dans le temps et les pratiques rizicoles durables ; l'importance du métayage qui transfère au propriétaire terrien une rente pouvant limiter ainsi la capacité de capitalisation du locataire ; la faible taille des exploitations qui entrave les économies d'échelle et l'intensification des exploitations rizicoles ; l'insuffisance de terres de bas fonds et de plaines irriguées, sous la pression anthropique, poussant les riziculteurs à coloniser des zones marginales et à développer les cultures pluviales sur les *tanety*⁴. Cette problématique ne se pose pas dans les mêmes termes pour les différentes régions de Madagascar : l'extensification de la riziculture par l'occupation de terres inexploitées serait devenue une question de survie face à la croissance démographique et à la parcellisation des exploitations sur les Hautes Terres ; tandis que l'imbroglio des statuts fonciers et les conditions du métayage pourraient être un frein à l'adoption des innovations techniques et à la mise en valeur des bassins versants au Lac Alaotra.

1.1. Une mosaïque de petites parcelles rizicoles

Le Bourdieu relève déjà en 1974 les différents facteurs de diversification des territoires et des exploitations rizicoles. Le relief (dépression, fond de vallée, versant, plaine) et la civilisation rurale (casiers rizicoles exigus des Betsileo, grands espaces des éleveurs-riziculteurs) déterminent la dimension des parcelles tandis que l'ancienneté de l'occupation humaine a un effet sur la répartition des terres (dispersion des parcelles merina, continuité des rizières récentes dans les zones de colonisation). Pelissier et Sautter (cités in Rabearimanana *et al.*, 1994, p.7) soulignent « le caractère propre à Madagascar d'offrir une marqueterie de situations géographiques différenciées par leur accessibilité ou leur enclavement, par leur écologie et notamment les potentialités qu'elles ouvrent ou les freins qu'elles opposent dans le domaine agricole, par leur passé historique et les héritages dont elles sont porteuses sous forme de solidarité ethnique ou de tension sociale ».

Photo 1 : Parcelles rizicoles, Tritriva.



Source : V. Chauvigné

⁴ Versant de collines.

Le monde rural malgache repose sur de toutes petites exploitations, chaque exploitation dispose en moyenne d'une surface de 0,87 ha au niveau national avec une variation sensible entre les provinces (MAEP, 2006)⁵, et rares sont les exploitations de plus de 20 ha. Les grandes exploitations, généralement mécanisées, seraient moins de 200 et elles occuperaient moins de 2% de la superficie totale des terres agricoles cultivées dans l'ensemble du pays (Fraslin, 2002). Les inégalités foncières ne sont pas criantes à Madagascar comparées à l'Amérique Latine ou à l'Asie du Sud, bien qu'elles se soient accrues du fait notamment des migrations entre régions⁶ : en 1984, le quintile de surface exploitée par ménage le plus faible était de 0,38 ha et le plus élevé de 2,66 ha ; tandis qu'en 1994, les mêmes quintiles étaient respectivement de 0,17 ha et 6,04 ha (Dorosh *et al.*, 1998).

Lorsque les biens familiaux n'ont pas été agrandis par l'acquisition de nouveaux terrains ou à la suite de mariages, ils se réduisent le plus souvent à l'héritage ancestral et s'amenuisent au fil des générations⁷. D'après Le Bourdieu (1974), la distribution des propriétés selon la taille suit une courbe marquée par deux paliers très nets qui correspondent à deux seuils numériques : celui d'un hectare représentant le maximum exploitable par un ménage utilisant exclusivement de la main-d'œuvre familiale, et celui de deux hectares qui implique une unité familiale plus grande bénéficiant de l'entraide. Au-delà de deux hectares, toute exploitation, même cultivée de façon traditionnelle, nécessite le recours aux salariés. Ces seuils bien qu'anciens restent valables.

Au moins autant que la taille globale de l'exploitation, le morcellement foncier et la dispersion des parcelles peuvent avoir un effet sur la performance économique des exploitations⁸. Une enquête de la SEDES sur 156 exploitations des Hautes Terres malgaches au milieu des années 1970 dénombre 3000 parcelles soit une moyenne d'une vingtaine de parcelles par paysan, chacun en détenant entre 3 et 141. A peu près à la même époque, Le Bourdieu (1974) donne un niveau de dispersion moins important mais conséquent. Elle estime pour l'ensemble du pays que 20% à peine des propriétés sont d'un seul tenant, 50% sont composées de deux ou trois parcelles et 15% regroupent plus de six parcelles. Les rizières connaîtraient un émiettement plus accentué que les parcelles en *tanety*. En milieu de culture extensive, les exploitations sont davantage formées d'un seul champ (cas des ethnies Sakalava ou Tsimihety). Dans les régions de riziculture intensive et à forte densité de population, la multiplication des parcelles est importante : 54% des exploitations merina et 44% des betsileo sont composées de quatre à dix parcelles. Il est peu probable que la situation ait évolué dans le sens de la concentration des terroirs depuis cette date.

1.2. Un grand nombre d'exploitations valorisent directement la terre

La grande majorité des parcelles agricoles sont cultivées en faire-valoir direct (plus de 90%) (MAEP, 2006). La location concerne une part importante des rizières de grande valeur, des terres proches des villes ou à proximité des routes et des zones de forte immigration récente. Il existe deux systèmes de mise en location des terres à peu près autant répandus : le fermage et le métayage. Le métayage peut se pratiquer selon deux modalités principales de partage :

⁵ De 0,66 ha dans la province d'Antananarivo à 1,04 ha dans la province de Mahajanga.

⁶ Les migrants de date récente possèderaient 30% de terres en moins que les natifs ou les enfants de migrants (Jacoby et Minten, 2005).

⁷ Notons que la taille des exploitations ne varie pas toujours en relation inverse avec la densité de la population rurale. Si une forte densité se traduit bien sur les Hauts Plateaux par une faible taille des exploitations et si les faibles densités d'Andilamena et de Tsaratanana permettent aux exploitants de disposer de superficies importantes, par contre, les faibles densités de la partie Sud du Menabe s'accompagnent de tailles très réduites d'exploitation. En effet, les conditions climatiques et hydrologiques n'y sont pas favorables à l'agriculture (UPDR, 1996).

⁸ Notamment, cette structure du parcellaire complique l'adoption et la répartition rationnelle de l'engrais. Chaque exploitation forme un puzzle où chaque parcelle de rizière offre des particularités pédologiques ou hydrauliques qui justifient une adaptation spécifique de l'usage de la fertilisation minérale (Pélissier, 1976).

1/3 de la récolte au propriétaire et 2/3 au locataire (31% des cas) ou 1/2 au propriétaire et 1/2 au locataire (20% des cas)⁹. L'orientation vers l'une ou l'autre dépend de la région et de la participation du propriétaire à la fourniture des intrants agricoles. Dans moins de 8% des cas, le propriétaire terrien apporte sa contribution en intrants, part faible en comparaison d'autres pays (Minten et Razafindraibe, 2003) mais qui s'explique notamment par la faible utilisation d'engrais à Madagascar : 22% des superficies rizicoles seulement sont fertilisées et 5% seulement utilisent la fertilisation organique ou mixte (MAEP, RNA, 2004/05).

Le faire-valoir indirect concerne près de 356.000 ha de rizières dans l'ensemble du pays (UPDR-FAO, 2001). Malgré l'interdiction du métayage depuis 1973, sous l'effet de la révolution socialiste¹⁰, il se maintient, à des degrés divers selon les régions. En cumulant métayage et fermage, 27 à 30% des surfaces rizicoles aquatiques du Lac Alaotra et du Nord et 23% de celles des Hauts Plateaux sont exploitées en faire-valoir indirect. Ce mode est plus répandu en bas fond que sur *tanety*.

Ainsi, malgré quelques poches de métayage ou de fermage (cependant minoritaires dans les zones concernées), le faire-valoir direct est largement majoritaire dans le pays. Jacoby et Minten (2005) attribuent la faible part du faire-valoir indirect à plusieurs facteurs : la faible concentration de la propriété foncière, l'illégalité du métayage¹¹, enfin l'insécurité foncière qui pourrait faire craindre aux propriétaires une appropriation de fait de leurs parcelles faisant l'objet de contrats longs de location en l'absence d'un bon fonctionnement du système des droits de propriété.

2. Le métayage, mode de faire-valoir controversé

Dans la littérature, tour à tour, le métayage est présenté soit comme un système anti-productif pour le locataire du fait que la rente foncière est prélevée par des propriétaires terriens qui contribuent peu au partage des charges d'exploitation, soit comme une solution productive pour permettre aux petits paysans d'exploiter des superficies plus importantes que leurs seules terres. Mais le métayage n'est pas le seul fait de riches propriétaires mettant leurs biens à disposition d'exploitants démunis. Par ailleurs, certaines études montrent que le métayage augmente la productivité globale des terres.

2.1. La diabolisation du métayage et du fermage

Le faire-valoir indirect est souvent décrit dans la littérature comme freinant l'intensification et le développement de la production. Les agriculteurs seraient peu enclins à améliorer leurs techniques agricoles, développer un système économique productif ou adopter des mesures de protection des sols, s'ils n'ont pas une garantie à long terme sur les terres qu'ils occupent (Ceric, 2002). Certains auteurs reconnaissent que ce n'est pas tant le métayage (ou les autres modes de location assimilés) qui pose problème que la façon dont il est pratiqué (Droy, 1997). Les propriétaires, ou reconnus comme tels, craignent une appropriation de leurs terres par leurs métayers du double fait de la règle coutumière de l'appropriation par la mise en valeur et de l'interdiction du métayage. Ils anticipent d'éventuelles revendications en exerçant une rotation fréquente de leurs fermiers ou locataires. Les contrats sont oraux et les

⁹ Notons qu'existent aussi la modalité 3/4 - 1/4 (pour le propriétaire) et des formes de sous-métayage mais elles sont moins répandues.

¹⁰ Le métayage à Madagascar est défini par une ordonnance de 1962 et interdit par une ordonnance de 1973.

¹¹ Bien qu'illégal, il représente une part aussi importante par exemple qu'au Pakistan, pays où ce mode de location est totalement légal.

propriétaires changent de métayers selon leur bon vouloir, empêchant ceux-ci d'engager des investissements à moyen ou long terme. Cette précarité expliquerait aussi l'irrégularité du paiement des redevances hydrauliques et fragiliserait les initiatives collectives notamment le fonctionnement des associations d'usagers de l'eau dans les périmètres irrigués.

Au niveau national, Rasoloarison *et al.* (2001) ont montré qu'en 1999, les redevances de métayage et fermage en nature ont représenté entre 155.000 et 190.000 t de paddy soit l'équivalent de 30 à 40 milliards Ar par an, c'est-à-dire plus que l'ensemble des dépenses nationales en achat de semences, d'engrais, de fumier ou compost et de produits phytosanitaires. Ce prélèvement entraînerait l'éviction de dépenses plus productives telles que l'achat supplémentaire d'intrants (32 milliards Ar). Au seul Lac Alaotra, l'ampleur du prélèvement sur la production (de l'ordre de 44.000 t par an) entraverait l'intensification rizicole au profit d'une rente foncière pour les propriétaires à laquelle auraient largement contribué les importants investissements publics et dons extérieurs qui ont développé l'outil de production local pendant plusieurs décennies (UPDR, 1996).

2.2. Une vision plus positive du métayage ?

D'abord, il convient de relativiser le rythme de rotation des terres laissées en location. D'après l'Enquête Prioritaire auprès des Ménages (EPM) de 2001 (INSTAT 2002), la durée moyenne de location est de cinq ans, 43% des parcelles étant louées à la même personne depuis deux ans ou moins. De plus, les contrats de location correspondent souvent à des arrangements familiaux : 37% seulement des contrats sont sans liens familiaux (Minten et Razafindraibe, 2003).

Ensuite, la terre est mise en location autant par des grands et riches propriétaires à titre d'investissement que par de petits propriétaires pauvres à cause d'un manque de moyens financiers pour payer la main-d'œuvre et les intrants (Minten et Razafindraibe, 2003). En effet, les marchés de location des terres sont plus importants pour les quintiles les plus riches (9% des rizières qu'ils cultivent) que pour les plus pauvres (6%) (EPM, 2001). S'il est vérifié que le métayage permet aux paysans pauvres d'agrandir leurs exploitations¹² tandis que les paysans plus riches sont généralement propriétaires de la totalité de leurs parcelles rizicoles, l'inverse est aussi vrai : les pauvres louent leurs terres pour recevoir des liquidités immédiatement. La crise politique de 2002 a montré la validité de cette analyse : à cause de la cherté du transport et de la baisse des revenus, le marché de la location s'est développé montrant que le fait de louer ses terres était un indicateur de pauvreté au même titre que le manque ou la non possession de capital comme la terre ou le bétail (Minten et Barrett, 2005).

Cette forme de métayage serait assez répandue et s'oppose au modèle traditionnel explicité par Stiglitz (1974) selon lequel un propriétaire relativement riche, et donc plus apte à supporter le risque inhérent à la production agricole, loue sa terre à un locataire relativement pauvre donnant à ce dernier les incitations nécessaires au travail. Une forme inversée du métayage coexiste, selon laquelle un propriétaire relativement pauvre (personnes âgées, femme, célibataire) loue sa terre à un locataire plus riche en échange d'une rente en argent ou en nature (Bellemare, 2005). Ces propriétaires ne disposent pas des moyens de mettre en valeur leurs propres terres pour différentes raisons (ménages urbains, non agricoles, gérés par des femmes, etc.). Leurs métayers sont souvent des ménages ruraux agricoles disposant d'un excédent de main-d'œuvre masculine et dont les superficies possédées sont insuffisantes. Il s'agit généralement de jeunes ménages à la main-d'œuvre excédentaire car n'ayant pas encore hérité leurs propres terres, et pas forcément les ménages les plus pauvres.

¹² A Ankazobe (commune rurale située à 100 km de la capitale sur la RN4), sur les 7,1 ares en moyenne de rizières exploitées par les paysans pauvres, 67% ne leur appartiennent pas (Etude Fofifa).

Dans ce système inversé, le métayage est préféré au fermage par les propriétaires. Bellemare (2005) l'attribue en partie aux fluctuations du prix du riz, il garantit en effet au propriétaire une certaine quantité de riz plutôt qu'une somme d'argent au pouvoir d'achat incertain. La variation des prix sur le marché rizicole et dans les campagnes en 2004-2005 (Dabat *et al.*, 2005, Dabat et Razafimandimby, 2005) milite en faveur de cet argument. Mais le principal facteur de l'implantation de ce métayage inverse reste la responsabilité limitée, surtout entre les membres d'une même famille, c'est-à-dire la volonté du propriétaire, relativement pauvre et adverse au risque, de brider le comportement risqué du locataire en lui donnant des incitations plus faibles à produire avec un contrat de métayage plutôt qu'avec un contrat de location (Marshall, 1920). Ainsi, le métayage représente un mécanisme d'assurance anti-risques pour les paysans (Bellemare, 2005).

Enfin, Randrianarisoa (2003) montre de manière générale que la productivité marginale de la terre se situe au dessus du prix de location (2600 Ar par are¹³) pour toutes les tailles d'exploitation : 6100 Ar par are pour les petites exploitations (8,6 ares de riz en moyenne), 3700 Ar pour les exploitations moyennes (30,3 ares) et 2900 Ar pour les grandes exploitations (95,6 ares). Il est donc plus intéressant de cultiver du riz sur ses rizières que de les donner en location ou en métayage et les terres ne sont laissées en faire-valoir indirect qu'en cas de force majeure. Les résultats des enquêtes de l'étude montrent par ailleurs que le fait de prendre en location ou en métayage les rizières peut augmenter leur productivité marginale de 8%, le faire-valoir indirect pouvant avoir deux effets contradictoires : une baisse de la productivité par un désintéressement à investir mais aussi une augmentation de la productivité liée à la capacité d'investir des locataires dans l'utilisation des autres facteurs.

3. La relation à la terre, facteur d'investissement ?

On assiste à Madagascar à un glissement de paradigme dans les modes de sécurisation foncière, depuis l'appropriation de la terre, matérialisée par le titre foncier, à une forme d'appropriation seulement de ses fruits et de protection de la production, incarnées dans une garantie ou un droit, sans que le contenu du discours ait véritablement changé : la sécurisation foncière, quelle que soit sa forme, favorise l'investissement. Cette certitude relève plus du postulat ou du pari, nous semble-t-il, que de faits avérés. Les exemples étrangers nous montrent que le lien entre sécurité foncière et investissement peut être très distendu.

3.1. La réforme du foncier, un pari économique et social

Les commentaires sur le caractère indispensable de l'appropriation foncière sont souvent assez radicaux. « Sans véritable assurance de pouvoir conserver sa terre, aucun paysan n'investit du travail ou du capital pour la bonification et la durabilité de ses terres agricoles » (Teyssier, 1995). « A quoi bon reboiser une pente, dresser des pare-feux, labourer en courbe de niveau, planter des arbres fruitiers, amender le sol, si demain les exploitants n'ont plus accès à leurs champs faute de titres ? » (CICO, 1996). « L'immatriculation est la seule assurance pour le paysan de rester sur sa terre, le seul moyen pour que les producteurs engagent du travail et du capital sur des aménagements qui permettent une intensification » (Droy, 1997).

¹³ Prix calculé à partir du coût de location d'un are de terre durant une saison agricole.

La Lettre de Politique Foncière¹⁴ met en exergue la réticence à l'investissement comme principal impact de la crise foncière sur la vie économique et sociale du pays : « les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs. Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié ». Tous ces commentaires sont conformes à la théorie qui explique les mécanismes selon lesquels le titre ou le droit de propriété est facteur de productivité économique : incitation à l'investissement dans la terre sur le long terme, facilitation de la location de la terre, abaissement des coûts de transaction pour le transfert de la terre, réduction des coûts des conflits liés à l'usage de la terre et utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention de prêts bancaires. La question pourtant se pose de savoir si ces mécanismes fonctionnent selon ce déterminisme dans le milieu rural malgache (Jacoby et Minten, 2005). L'état des connaissances ne permet pas de l'affirmer de façon satisfaisante et l'effectivité de l'activation de ces rouages relève donc plus du postulat ou du pari que de la démonstration.

De même, il est attendu que la réforme en cours génère une diminution des conflits fonciers et une pacification sociale. Jacoby et Minten (2005) ont creusé la question des conflits liés aux droits de propriété au Lac Alaotra, zone de migration et de grenier à riz, prédisposé donc aux conflits, à partir d'une enquête auprès de 25 communes¹⁵. Dans cette région, à l'extérieur des périmètres coloniaux (où les titres sont plus répandus), environ 10% des parcelles ont un titre formel (la proportion est plus importante en bas fonds qu'en *tanety* ou zone forestière) : seulement la moitié de ces titres sont au nom du ménage qui les exploite, 38% au nom d'un proche décédé et 11% au nom d'un proche en vie. Ce contexte d'incertitude généralisée devrait favoriser le développement des conflits pour la maîtrise du sol. Pourtant d'après l'enquête, les conflits liés à la terre sont rares au Lac Alaotra : pas plus de 2% des parcelles concernées, de l'ordre de 1% au cours des cinq dernières années. Paradoxalement, les terres titrées (avant le litige) donnent lieu à plus de conflit que les parcelles non titrées. Le fait d'avoir un titre, stade le plus achevé de la sécurisation, ne protège donc pas forcément contre les conflits et peut même les exacerber, à cause de la prise de conscience de la valeur que représentent les parcelles concernées.

3.2. Les exemples étrangers, des leçons pour Madagascar

Ces exemples montrent que le déterminisme du statut foncier sur les résultats économiques n'est pas toujours évident et varie selon les situations. Les îles Cook dans le Pacifique, où il n'est pas possible d'acheter ou de vendre des terres mais seulement de les louer à l'État, ont connu la plus importante croissance agricole de la région dans les années 1980, montrant que la propriété privée n'était pas une condition à la productivité et que l'État pouvait garantir les droits des exploitants. Au Burkina Faso, une relative insécurité foncière (très peu de titres fonciers, insécurité ambiante) n'a pas empêché, à la même époque, l'intensification maraîchère, l'insécurité étant intégrée par les exploitants (Faure, 1994). Ces exemples étrangers montrent aussi que la sécurisation sans l'appropriation fonctionne surtout quand la pression foncière n'est pas trop forte. Quand la terre est rare et acquiert une valeur marchande, comme dans les zones péri-urbaines, la privatisation progresse.

¹⁴ Version définitive de la Lettre de Politique Foncière validée par le Gouvernement le 3 mai 2005, Partie 1 : Etats des lieux de la réglementation foncière, paragraphe Les impacts de la vie foncière sur la vie économique et sociale, 10. Réticences à l'investissement.

¹⁵ Enquête Droits de Propriété au Lac Alaotra réalisée en 2005 (EDPLA).

Lavigne Delville (1998) analyse les facteurs d'intensification, pour des cultures annuelles ou pérennes, à partir d'études de cas en Afrique de l'Ouest : extensification de l'arachide et accroissement des rendements vivriers au Sénégal par intensification du mil et du sorgho et explosion du maraîchage, intensification par les intrants et mécanisation du coton et à moindre degré du maïs impulsées par le rapport des prix au Mali, dynamique pionnière extensive en plantation de café et cacao en Côte d'Ivoire. Dans tous ces cas, les facteurs économiques et agronomiques donnent une vision cohérente des dynamiques agraires, sans que les rapports fonciers soient déterminants. Ils témoignent que des intensifications réelles, par les intrants et/ou le travail et des gains de productivité de la terre, sont possibles en régime coutumier avec un simple droit d'usage conditionné par le respect de règles collectives et perçu comme suffisamment sécurisant malgré un statut peu clair ou régularisé *a posteriori*.

Un ensemble d'études de cas réalisées dans plusieurs pays par le Land Tenure Center et la Banque mondiale ont analysé les relations entre mode de tenure et investissement dans la terre. Elles concluent qu'il n'y a pas de différence entre les paysans qui disposent ou non de titres et les paysans ayant ou non le droit de vendre. Le droit de transmettre la terre à leurs héritiers serait suffisant pour permettre aux paysans d'investir (Bruce et Migot-Adholla, 1994, cité par André et Lavigne Delville, 1998). Au Rwanda, par exemple, 75 à 80% des parcelles en droits d'usage permanents ont fait l'objet d'améliorations foncières contre 20 et 33% pour les parcelles en usufruit respectivement de court terme et de long terme. Les parcelles enregistrées dans des cadastres locaux étant aussi productives que les autres parcelles, l'insécurité de tenure mais aussi d'autres facteurs (qualité médiocre des terres louées, parcelles éloignées ne recevant pas de matière organique) expliquent ce résultat.

4. Evaluation rapide de l'impact de la sécurisation au Lac Alaotra

La mise en œuvre du projet BV-Alaotra¹⁶, dix ans après l'interruption pour raison politique du projet Imamba-Ivakaka, présentait l'opportunité d'évaluer *ex post* les effets des actions de sécurisation foncière menées au début des années 1990. La comparaison des pratiques et des perceptions des exploitants ayant bénéficié de ces actions et de celles d'autres exploitants situés sur les mêmes bassins versants dans des systèmes d'activités très proches mais n'ayant pas obtenu leurs titres de propriété, autorise un regard sur l'efficacité de l'opération foncière. Le caractère brutal de l'interruption du projet, ayant empêché la finalisation de la procédure de sécurisation pour certaines Zones de gestion concertée (ZGC), permet d'affiner cette évaluation en comparant les bénéficiaires d'une forme achevée (le titre foncier) et ceux d'une forme avancée (la seule trame foncière). Les enseignements de cette comparaison ouvrent des voies à d'autres formes de sécurisation que le titre foncier individuel.

Le travail d'évaluation repose sur une enquête semi-ouverte auprès de 124 chefs d'exploitation appartenant à une dizaine de ZGC parmi une trentaine dans la zone Imamba-Ivakaka (rive Ouest) de la Région du Lac Alaotra. Ces exploitants appartiennent à quatre catégories différenciées uniquement par leur niveau de sécurisation foncière :

- les exploitants d'Ankalampona, seule ZGC dont les membres ont obtenu des titres individuels en 1993 lors du projet Imamba-Ivakaka ;
- les exploitants d'Analalalava, Malamamaina et Analalavaloha, les trois ZGC dont la trame foncière (reconnaissance et représentation des droits fonciers de chaque exploitation) a été élaborée pendant le projet Imamba-Ivaka et dont les membres ont obtenu des titres individuels en 2003 au démarrage du projet BV-Alaotra ;

¹⁶ Projet de mise en valeur et de protection des bassins versants au Lac Alaotra (MAEP/AFD), 2002-2008.

- les exploitants de ZGC où une trame foncière a été élaborée collectivement et validée pendant le projet Imamba-Ivaka sans que des titres aient été distribués : Analamongy II, Ampandroandakana et Ampanobe ;
- les exploitants de ZGC pour lesquelles le projet n'a pas eu le temps de mener à bien l'élaboration concertée d'une trame foncière : Antobivato, Andranomena, Ambatoharanana.

Un minimum de huit membres par ZGC ont été enquêtés et le taux de sondage à l'intérieur de ces dix ZGC est de 58%, l'enquête n'est donc pas exhaustive mais s'appuie sur un grand nombre d'exploitants. Les questions ont porté sur la mise en valeur des terres, les transactions/mutations foncières, l'accès au crédit, le sentiment de paix sociale et de patrimonialité. Cette enquête comporte certaines limites (faible nombre d'exploitants sécurisés par un titre, classification des exploitants reposant uniquement sur le critère foncier, effets quantifiés dépassant l'impact strict de la sécurisation) mais permet de pointer quelques tendances attribuables en partie à une modification des relations des exploitants au foncier (Dabat, 2004).

4.1. La mise en valeur légitime fortement les droits sur la terre

Les exploitants puisent la légitimité de leurs droits sur leurs terres dans le fait qu'ils les ont défrichées, exploitées, mises en valeur ou reçues en héritage de leurs parents. Bien sûr, ils se réfèrent aux titres et aux petits papiers pour prouver l'appropriation de leurs parcelles dès qu'ils entrent dans un processus d'acquisition de titres (ou certificats). Cependant, les exploitants non sécurisés sont plus nombreux à revendiquer spontanément comme preuve la mise en valeur plutôt que la marque administrative (le petit papier) ; et même à Ankalampona, un exploitant détenant pourtant un titre, a répondu « cette terre est à moi car je l'ai défrichée, j'ai encore le permis délivré par le garde-forestier » (tableau 1). Une des manifestations de la force de cette représentation est, parmi les exploitants les moins sécurisés, une plus forte revendication de la mise en valeur (61%) plutôt que des petits papiers (35%) comme preuve d'appropriation de la parcelle. Le reboisement, ou la mise en valeur de manière générale, est bien le préalable à la revendication d'un droit sur la terre.

Reste que face à l'extérieur et au risque de spoliation, la seule légitimité liée à la mise en valeur des terres n'apparaît pas suffisante pour protéger les droits sur leurs parcelles. Un grand nombre d'exploitants de la catégorie intermédiaire, certainement sensibilisés par le projet aux avantages de la sécurisation foncière, invoquent les petits papiers et le bornage des parcelles plutôt que la mise en valeur ou l'héritage pour justifier leurs droits sur leurs terres. Plus le niveau de sécurisation est fort (par ordre croissant : ni titre ni trame, pas de titre mais trame, titre récent, titre ancien), plus la crainte d'être spolié de son droit sur ses terres s'éloigne (dix fois moins importante chez les plus sécurisés que chez les moins sécurisés), plus les certitudes d'avoir des droits reconnus sur sa parcelle (2,7 fois plus importante) et de pouvoir la léguer à ses enfants (2,5 fois plus importante) sont fortes (tableau 2).

Tableau 1 : Pourcentage d'exploitants selon la preuve d'appropriation

Cat.	Titre	Bornes, géomètre	Petits papiers, fokontany, commune	Contrôle du groupe	Héritage	Mise en valeur	Pas de preuve
Titres anciens	92	8	-	-	-	8	-
Titres récents	81	7	-	-	7	7	-
Seule trame	-	19	48	3	16	16	13
Non sécurisés	-	2	35	-	-	61	2

Remarque : un paysan peut donner plusieurs réponses (par exemple, titre et bornes).

Source : *Projet BV Alaotra*

Tableau 2 : Pourcentages d'exploitants en fonction de leur perception de leur niveau de sécurité

Cat.	Globalement sûr des droits sur la parcelle	Crainte que quelqu'un s'empare des terres	Risque de problème de limite de terre	Pense pouvoir léguer parcelle aux enfants
Titres anciens	100	8	0	92
Titres récents	74	30	4	85
Seule trame	68	61	6	48
Non sécurisés	37	85	2	37

Source : *Projet BV Alaotra*

4.2. La sécurisation foncière modifie les comportements économiques

Il est indéniable que le reboisement croît avec la sécurisation : unanimité chez les détenteurs de titres, 90% dans les catégories intermédiaires, 63% chez les non sécurisés. De plus, les bénéficiaires d'une forme achevée de sécurisation foncière ont de façon nette été proportionnellement plus nombreux à mettre en valeur des superficies significatives de *tanety* (plus d'un hectare) pendant le projet : 67% contre moins de 30% dans les autres catégories (tableau 3). Par contre, la proportion d'exploitants ayant reboisé (ou entretenu) de grandes surfaces après le projet a significativement baissé dans toutes les catégories en dessous de 25%. Ce résultat peut être interprété de plusieurs façons : les enquêtés ont restreint la question à de nouveaux boisements alors qu'elle portait aussi sur l'entretien ; la pérennisation des actions promues par les projets est problématique ; les actions autres que la sécurisation foncière, limitées au temps du projet, ont eu un effet plus important que la sécurisation sur les pratiques.

La part des enquêtés qui ont exploité leurs plantations forestières pour l'autoconsommation et/ou la vente croît avec le niveau de sécurisation : 75% parmi ceux qui détiennent des titres, 69% dans les catégories intermédiaires, 56% dans la catégorie la moins sécurisée. Parmi les exploitants qui pratiquent les cultures fruitières, l'intégration au marché est également plus importante dans les catégories sécurisées (plus de 70%) que dans la catégorie la moins sécurisée (55%).

Enfin, la sécurisation foncière a eu un impact sur l'accès au crédit des exploitants. Ils sont deux fois plus nombreux à avoir contracté au moins un emprunt sur les dix dernières années dans les catégories sécurisées soit par le titre soit par la trame : plus de 40% contre 22% pour les non sécurisés (tableau 4). Le titre se révèle donc utile mais non indispensable, les détenteurs de titres sont cependant des emprunteurs plus réguliers et mieux insérés dans le système bancaire (tableau 5).

L'exemple du Lac Alaotra montre donc que la sécurisation foncière peut avoir eu un effet sur la mise en valeur, l'augmentation de la production et la capitalisation. Mais le projet Imanba-Ivakaka ne s'est pas limité aux seuls aspects fonciers, c'est le cas actuellement aussi de son successeur, le projet BV Alaotra qui fait la preuve de la nécessité d'une approche intégrée pour développer et protéger les bassins versants (Chabierski *et al.*, 2005). Il devient ainsi difficile d'isoler les seuls effets de la sécurisation foncière.

Tableau 3 : Pourcentage d'exploitants ayant reboisé leurs parcelles

Cat.	Reboisement pendant le projet	Reboisement après le projet (ou entretien) *	Grande surface reboisée (>= 1 ha) pendant le projet**	Grande surface reboisée (>= 1 ha) après le projet
Titres anciens	100	67	67	25
Titres récents ou trame	90	73	27	21
Non sécurisés	63	88	29	13

* % calculé par rapport à ceux qui ont reboisé pendant le projet/marge d'erreur : certains paysans peuvent avoir reboisé après et pas pendant le projet.

** % calculé par rapport à ceux qui ont reboisé à la même époque.

Source : *Projet BV Alaotra*

Tableau 4 : Pourcentage d'exploitants accédant au crédit et selon la fréquence d'emprunt

Cat.	Emprunt (au moins une fois)	Utilisation titre ou petit papier *	Parmi les emprunteurs		
			Tous les ans	De temps en temps	Une seule fois
Titres anciens	42	80	40	40	20
Titres récents ou trame	45	5	15	42	42
Non sécurisés	22	8	8	50	41

* % par rapport aux emprunteurs.

Source : *Projet BV Alaotra*

Tableau 5 : Pourcentage d'exploitants selon l'institution prêteuse

Cat.	BTM/ BOA	OTIV	CECAM	Famille, amis	Riziers	Autres
Titres anciens	100	0	0	0	0	0
Titres récents ou trame	54	46	4	4	12	4
Non sécurisés	33	42	0	25	8	8

Source : *Projet BV Alaotra*

4.3. La sécurisation n'est pas suffisante et le titre n'est pas indispensable

Malgré la légitimité de l'exploitation liée à l'ancienneté de l'usage de la terre (parfois sur plusieurs générations) qui confère une conviction d'appropriation aux exploitants, la reconnaissance administrative et physique des droits fonciers génère un sentiment de sécurité (vis-à-vis des autres ou de ses enfants) propice à la mise en valeur économique des terres à une échelle significative, au moins le temps d'un projet. Cette valorisation est cependant limitée par des contraintes techniques et économiques telles que l'indisponibilité des jeunes plants et des semences, la prégnance des feux de brousse ou la divagation des zébus et l'insuffisance de moyens financiers pour investir (tableau 6).

Dans la zone Imamba-Ivakaka du Lac Alaotra, la sécurité foncière apparaît donc comme une condition tortement nécessaire mais non suffisante à la mise en valeur des terres de *tanety*. Par ailleurs, les pratiques et perceptions des exploitants montrent que le titre individuel n'offre souvent pas d'avantages plus sécurisants qu'un compromis social matérialisé par une trame foncière et des bornes (reboisement après le projet, valorisation fourragère, vente de fruits, accès au crédit). Une reconnaissance officielle de ce compromis, pouvant éventuellement évoluer vers le titre individuel, peut offrir aux exploitants une garantie suffisante à une mise en valeur plus active des parcelles.

Tableau 6 : Pourcentage d'exploitants par principales contraintes

3 premières contraintes	Ensemble échantillon	Titres anciens	Titres récents	Seule trame	Non sécurisés
Indisponibilité jeunes plants	57*	58	52	16	56
Manque moyens financiers	29	2	26	23	24
Indisponibilité semences	26	2	26	42	4
Dégâts feux de brousse	21	2	15	23	15
Manque de soutien/ découragement	19	1	19	23	11
Manque de temps préparation plantation	18	0	1	29	15
Dégénération jeunes arbres	18	1	19	13	15
Divagation bœufs	18	33	15	6	4
Vol de bois/récolte sur pied	14	1	3	23	3
Nuisibles ravageurs	14	2	3	1	15
Eloignement ZGC	9	0	2	5	2
Manque matériel	6	1	2	1	2
Autres**	3 et -	0	0	0	3

* Rapport entre le nombre d'exploitants qui citent la contrainte et le nombre d'exploitants qui ont reboisé (98).

** Ecoulement produits, manque de main-d'œuvre, indisponibilité en produits phytosanitaires, manque superficie cultivable, trouaison difficile, dysfonctionnement association, ruissellement érosion.

Source : Projet BV Alaotra

5. Le capital terre, facteur de production rizicole

Jusqu'à présent, la contrainte foncière a été envisagée sous l'angle du statut de l'exploitant et du degré de confiance et de motivation que ce statut pouvait inspirer pour prendre des décisions d'investissement, sans spécifier la nature des facteurs de production en jeu. Nous abordons ici l'autre revers de la contrainte foncière, en relation avec la taille des exploitations et les logiques paysannes d'allocation des facteurs de production afférentes (terre, travail, capital), qui montre que la performance économique ne réside pas forcément dans l'intensification.

5.1. Intensification ou extensification, productivité de la terre ou productivité du travail ?

Il est bien connu que les concepts d'intensification et d'extensification sont définis par un changement dans la combinaison des facteurs, dans le sens d'un accroissement ou d'une diminution du travail et/ou du capital par unité de surface. Lavigne Delville (1998) montre que la norme d'une agriculture visant à maximiser la productivité de la terre, grâce à l'utilisation de travail et de capital (mécanisation, engrais) reste trop souvent la référence agronomique. L'orientation des politiques de développement rural n'échappe pas à cette vision des choses à Madagascar. Pourtant, cette norme est valable dans des contextes historiques et

géographiques particuliers comme un risque agro-climatique limité ou une difficulté à étendre des surfaces. Dans la réalité, ce sont les structures d'exploitation (disponibilité en terre et travail, accès au capital) qui conditionnent les logiques économiques des exploitants et donc leur intérêt comme leur capacité à intensifier. Les deux grands moteurs de l'intensification agricole seraient ainsi la pression sur la terre et le marché (rapports de prix entre produits et intrants, rentabilité des investissements), ce dernier renvoyant souvent aux prix mondiaux.

Pour un système de culture donné, l'itinéraire technique le plus performant économiquement est celui qui, utilisant au maximum le facteur le moins cher (ou le plus disponible), valorise au mieux des quantités limitées du facteur le plus cher (ou le moins disponible), maximisant ainsi sa productivité. Tant que la terre n'est pas la principale contrainte, c'est le travail qui est le facteur limitant. Le meilleur revenu sera obtenu en maximisant la productivité du travail et les itinéraires extensifs sont les plus performants. Lorsque la terre est rare, il faut investir plus de travail et/ou plus de capital par unité de surface pour obtenir la même production totale. Privilégier la productivité du travail est donc rationnel tant que l'espace est disponible, ce qui n'exclut pas une utilisation plus importante du capital. L'intensification ne doit donc pas être considérée comme un objectif en soi, mais comme une logique de production parmi d'autres, pertinente dans des contextes déterminés à différentes échelles (Lavigne Delville, 1998).

Conformément à cette logique, Deybe et Ribier (1998) montrent qu'il existe une relation claire entre la taille des exploitations et leur type de productivité. Les petites exploitations privilégient généralement la productivité de la terre tandis que les exploitations plus importantes ont une productivité du travail supérieure¹⁷. La plus grande productivité de la terre des exploitations disposant de moins de terre par actif s'explique avant tout par une sur-utilisation du facteur travail. C'est pourtant plus sûrement à partir de l'augmentation du rendement du travail plutôt qu'à partir de la seule croissance du rendement physique qu'il y a croissance du revenu et réduction de la pauvreté. Des exploitations plus grandes sont plus à même d'assurer une meilleure utilisation du travail familial disponible et un accroissement de la productivité globale du secteur agricole. Une enquête portant sur 563 parcelles de rizières sur les Hautes Terres (Vakinankaratra et Fianarantsoa Hautes Terres) confirme que les productivités de la terre et de la main-d'œuvre varient selon la taille des exploitations agricoles. Les petites exploitations (8,6 ares en moyenne) utilisent jusqu'à quatre fois plus de main-d'œuvre par unité de surface (sarclage, repiquage) que les exploitations les plus importantes (95,6 ares en moyenne), soit 3,4 contre 0,7 hommes-jour par are. Ces petites exploitations, largement majoritaires dans le pays, ont une productivité marginale faible de la main-d'œuvre associée à une productivité marginale de la terre élevée, en comparaison des exploitations plus importantes (Randrianarisoa, 2003).

5.2. L'extensification possible de la riziculture devenue possible sur les *tanety*

D'après l'enquête UPDR-FAO (2001), 53% des 1 300 riziculteurs enquêtés dans l'ensemble du pays en 1999 signalent que la rareté des terres est une contrainte importante (60% sur les Hauts Plateaux, 58,4% au Lac Alaotra). La difficulté d'étendre les parcelles irriguées est à l'origine de la stagnation de la superficie rizicole nationale et de la réduction de la taille des exploitations. Elle est aggravée par la destruction de parcelles (ensablement, sécheresse, inondations). La terre apparaît comme un facteur rare pénalisant l'acquisition de nouvelles parcelles

¹⁷ Notons cependant que Barrett (1996) a constaté à Madagascar que la relation inverse entre productivité de la terre et ratio terre/actif est légèrement moins prononcée dans le cas du riz que de la totalité de la production agrégée des exploitations (les exploitations disposant de moins de terre par actif tendent à allouer une plus grande proportion de leur surface à des activités plus lucratives et intensives en travail).

dans les bas-fonds ou plaines aquatiques pour plusieurs systèmes de production du Nord, du Nord-Ouest, du Centre-Ouest, des Hauts Plateaux et de l'Est.

Alors, reste-t-il encore des terres disponibles pour l'extensification de l'agriculture ? L'intensité actuelle de l'utilisation des terres est assez difficile à déterminer avec précision¹⁸. Une étude réalisée en 1996 (CICO) en donne un aperçu (tableau 7). L'occupation serait plus intense dans la zone centrale, le ratio surface cultivée/surface cultivable y étant supérieur à 50%. Certaines zones autour de la capitale et en pays betsileo seraient totalement saturées et sans grande possibilité d'extension des cultures. La sur-intensification de ces zones se traduit par l'adoption de cultures de contre-saison, l'aménagement de reliefs très pentus ou la double culture annuelle sur la même parcelle de *tanety*. Les principales possibilités agricoles semblent donc se trouver dans la partie Ouest du pays dans la région des riches *baiboho* encore peu mis en valeur.

Tableau 7 : Potentialités agricoles des zones agro-écologiques

Région agro-écologique	Sous-région	Surface cultivée /surface cultivable %	Localités
Nord-Est		20,6	Nosy Be 44,3, Antsiranana II 7,7, Antalaha 10,7
Nord-Ouest	Nord	12,1	Antsohihy 19,5, Boriziny (Port bergé) 8,7
	Ouest	5,7	Majunga II 11,8, Kandreho 1,3
Hautes Terres centrales	Nord	53,8	Andramasina 442,4 Tsaratanana 16,8
	Sud	63,4	Ambalavao 252,0, Ihosy 13,2
	Moyen-Ouest	18,2	Betafo 77,6, Tsiroamandidy 8,0
Centre-Ouest	Nord	3,8	Ambatomainty 7,4, Maintirano 2,8
	Sud	6,7	Morondava 16,0, Belo/Tsiribihina 4,4
Est	Centre-Est	21,3	Vavatenina 76,5, Sainte-Marie 10,1
	Sud-Est	22,5	Ifanadiana 95,2, Vangaidrano 1,8
	Moyen-Est	22,3	Amparafaravola 46,0, Andilamena 6,8
Sud-Ouest	Sud-Ouest	12,6	Tulear II 24,6, Morombe 5,4
	Sud	24,9	Bekily 72,9, Beloha 3,4

Source : MEP/DPR in CICO, 1996

Pourtant, l'observation des paysages dans la campagne malgache montre une colonisation des terres de *tanety*, qu'elle soit ancienne pour des cultures comme le maïs ou le manioc ou plus récente pour le riz pluvial. Cette évolution résulte d'une demande en terres accrue qui se traduit par la mise en valeur de terres marginales et entraîne une expansion de la frontière agricole dans les régions rurales (Zeller *et al.*, 2002). Le rendement du riz stagne tandis que les surfaces rizicoles augmentent, confirmant que les paysans ont privilégié les stratégies d'extensification à celles d'intensification de la production. Mais il est là aussi difficile d'avoir une vision claire de l'évolution de la répartition des terres. Une comparaison entre deux enquêtes nationales – le Recensement National Agricole (RNA, 1984) et l'Enquête Permanente auprès

¹⁸ Du fait des successions de cultures, de l'usage de sols impropres à l'agriculture, etc.

des Ménages (EPM, 1994) – montre une hausse de 20% des superficies irriguées et une croissance de 200% des terres non irriguées (Dorosh *et al.*, 1998). Concernant le riz, la culture pluviale occuperait actuellement environ 8% de la superficie rizicole (MAEP, RNA, 2004/05).

Rabearimanana *et al.* (1994) décrivent ce phénomène d'invasion de l'espace par les cultures pluviales alors que l'emprise des rizières reste inchangée, comme l'une des tendances lourdes des transformations de la décennie 80. Elle pourrait s'être accélérée dans les années 1990. L'appropriation privée déborde des niches écologiques étroites où sont logées les rizières pour grignoter les versants où s'appliquaient naguère des droits collectifs d'exploitation (Pélissier *et al.*, cité in Rabearimanana *et al.*, 1994). La poussée récente du riz sur les *tanety*, à condition qu'elle ne se fasse pas au détriment de la forêt et qu'elle utilise des techniques de culture anti-érosives, rend l'extensification envisageable conformément aux stratégies paysannes et au contexte malgache.

5.3. Facteurs travail et capital, taille d'exploitation et niveau de rentabilité

L'enquête réalisée en 1999 par l'UPDR-FAO auprès de 1 300 riziculteurs permet de vérifier l'importance du rôle joué par la taille des exploitations en matière de performance économique (tableau 8, Bockel et Dabat, 2001). Les poids respectifs des facteurs travail et capital sont différenciés dans les différents systèmes de production. Le facteur travail est estimé sur la base du salaire agricole multiplié par le nombre de jours de travail par an par hectare. Le facteur capital est un cumul des consommations intermédiaires et de l'amortissement des investissements par an à l'hectare¹⁹. L'effet taille mesure un différentiel positif ou négatif de surface par rapport à la moyenne nationale des exploitations (0,84 ha). Le ratio brut de rentabilité, qui mesure la performance économique, est calculé par différence entre la valeur de la production et celle des facteurs de production.

Les systèmes pour lesquels la taille des exploitations est supérieure à la moyenne nationale de plus de 50% sont aussi ceux qui ont la meilleure rentabilité : les deux systèmes du Lac Alaotra, les systèmes « simple aquatique » et « double aquatique » du Nord-Ouest et le système « double ou simple aquatique plus pluvial » du Centre-Ouest. L'inverse est moins évident : les systèmes « simple aquatique » de l'Est, des Hauts Plateaux et du Centre-Ouest, aux superficies rizicoles de faible superficie, n'ont pas les plus mauvais ratios de rentabilité. Le Lac Alaotra en comparaison des autres situations se caractérise par de grandes exploitations (de 1,5 à 2,8 fois la surface moyenne nationale), une forte productivité du travail, un investissement en capital important, un rendement élevé et des systèmes performants. L'intensité en main-d'œuvre par hectare y est parmi les plus basses traduisant l'avantage comparatif de l'infrastructure irriguée qui permet d'obtenir de bons résultats tout en minimisant le coût du facteur travail. Les systèmes « simple aquatique » et « double aquatique » du Nord-Ouest ont les mêmes caractéristiques mais sans investissement en capital aussi important, le rendement et la rentabilité sont plus faibles. Les trois systèmes des Hauts Plateaux se caractérisent par des tailles d'exploitation réduites et des investissements élevés aussi bien en travail qu'en capital, ce qui se traduit par un rendement élevé, sans pour autant avoir une bonne performance économique. Le système « simple aquatique plus pluvial » a même une rentabilité très faible. Le système « simple aquatique plus *tavy* » du Nord cumule de petites exploitations, une faible productivité du capital, un investissement très limité en capital, un rendement bas et une rentabilité négative. Ces comparaisons n'intègrent pas le rôle du potentiel écologique, de l'environnement économique des exploitations et de la prise de risque des exploitants, mais elles soulignent l'existence d'un lien fort entre taille des exploitations, allocation des facteurs de production et performance économique.

¹⁹ Le capital investi en infrastructure irriguée n'est pas comptabilisé dans ce montant. Seul son entretien est pris en compte.

**Tableau 8 : Facteurs de production et performances
des systèmes de production rizicoles**

Région / Système de production	Straté- gies**	Travail 000 Ar/ha	Capital 000 Ar/ha	Rende- ment kg/ha	Valorisation travail Ar/jour	Effet taille %	Ratio brut rentabi- lité %
Nord / Simple aquatique + tavy	S	262	16	1230	972	-23	-11
Nord / Simple aquatique + pluvial	S	108	26	1111	2002	19	67
Nord / Double aquatique	A	201	26	1661	1687	26	48
NO / Simple aquatique (bas fond)	A - V	106	24	1368	2929	51	133
NO / Simple aquatique + maraîchage	A	95	24	1105	2591	24	106
NO / Double aquatique	V	108	21	1377	2912	63	135
CO / Simple aquatique	A - D	110	58	1905	1868	-28	95
CO / Double aquatique	V	115	62	1997	1870	-12	95
CO / Simple aquatique + pluvial	A - D	118	51	1569	1414	19	60
CO / Double + simple + pluvial	V	116	38	1908	1907	61	114
HP / Simple aquatique (2e saison)	A	209	111	3167	1700	-27	90
HP / Simple (2e saison) + contre saison	V	212	125	3370	1766	1	93
HP / Simple aquatique + pluvial	A	282	112	2631	998	-21	29
Est / Tavy exclusif	S	145	11	747	587	-46	-5
Est / Simple aquatique + tavy	S	148	7	1008	802	14	28
Est / Simple aquatique	S	175	19	1745	1154	-47	78
LA / Simple aquatique	V	86	65	2462	4231	121	200
LA / Simple aquatique + pluvial	V	80	76	2330	4142	180	176

* NO=Nord-Ouest, CO=Centre-Ouest, HP=Hauts Plateaux, LA=Lac Alaotra

** S=subsistance, A=autosuffisance, V=spécialisation vente, D=diversification

Source : données brutes étude filière riz UPDR – FAO, 1999

5.4. Le foncier s'inscrit dans un système de contraintes

Deybe et Ribier (1998) montrent que les exploitations peu dotées en terre disposent d'un faible niveau de capital, d'un moindre accès au crédit et de revenus hors exploitation limités²⁰. Ces petites unités ont aussi une sensibilité plus forte à des variations du revenu réel, ce qui explique leur forte aversion pour le risque (Jayne *et al.*, 1993, cité par Deybe et Ribier, 1998). Les exploitations paysannes africaines les plus faiblement dotées en terre seraient celles qui sont le moins à même de tirer profit des opportunités qui se créent quand un marché se développe et donc d'accroître leur productivité pour chacun des facteurs terre et travail. La dotation relative terre/travail n'est pas le seul critère déterminant de la productivité, elle différencie aussi l'accès des exploitants aux autres déterminants.

Randrianarisoa et Barrett (2005) démontrent à partir d'enquêtes auprès de 80 ménages dans le Vakinankaratra (152 parcelles de riz) et 77 ménages à Fianarantsoa (130 parcelles) en 2002 et 2003, qu'il est possible d'améliorer la productivité de la terre et du travail à l'aide de mesures ciblées en fonction des types d'exploitation : les ménages pauvres (majoritaires à Fianarantsoa) nécessitent en priorité un appui à l'amélioration de leurs actifs structurels tandis que les ménages intermédiaires (majoritaires dans le Vakinankaratra) ont plutôt besoin d'actions sur leur environnement pour le maintien des rendements des facteurs de production qu'ils possèdent déjà (sécurité rurale, assurance contre les pertes d'actifs). Enfin, il faudrait certainement accompagner certains ménages plus riches dans l'évolution de leur système de production car la production de riz ne correspond pas pour eux à une utilisation optimale de leurs ressources.

De multiples études ont montré que les paysans étaient très réactifs aux conditions d'environnement économique et adaptaient très rapidement leurs logiques de production (évolution des surfaces, de l'affectation du travail, de l'investissement en intrants). Binswanger *et al.* (1993) insistent sur les liens entre les différents marchés -de la terre, du travail, du crédit, des produits, de l'assurance - et montrent qu'une imperfection sur l'un des marchés peut entraîner des dysfonctionnements sur les autres et annuler les gains espérés de performance économique liés à l'amélioration du marché de la terre. Ainsi, l'attention légitime portée à la contrainte foncière ne doit pas faire oublier que la performance des exploitations est essentiellement un problème économique et que la terre n'est qu'un facteur de production parmi d'autres. Les conditions de prix, de crédit, de partage de la valeur ajoutée, sont des paramètres dont l'impact est largement plus direct (Lavigne Delville, 1998).

Conclusion

Le rôle potentiel que jouent le statut foncier et la relation sécurisée du riziculteur à sa terre, en matière d'incitation à l'investissement, souligné par les réformateurs, est à relativiser. Il semblerait que les parcelles sécurisées ne sont pas toujours mieux aménagées et plus productives que des terres sans reconnaissance légale, d'autres facteurs pouvant avoir joué. L'insécurité foncière n'est qu'un élément du système de contraintes auquel sont confrontés les riziculteurs et qui conditionne la productivité : l'accès au crédit et aux intrants, l'existence de débouchés rémunérateurs, la circulation des biens et l'accès aux marchés, sont des conditions tout aussi indispensables à la valorisation des terres et à la performance économique. Ainsi le traitement de l'insécurité foncière ne doit pas évacuer du débat les autres facteurs de productivité et l'importance à accorder à la sécurisation de l'environnement économique des exploitations. La réforme foncière n'aura d'impact sur la performance des exploitations rizicoles que si elle

²⁰ Or, on peut souligner (Deybe et Ribier, 1998) le rôle important de ces revenus dans l'innovation technique et donc leur impact sur l'accroissement de la productivité.

fait partie d'une politique de développement rural plus globale tenant compte d'autres déterminants, comme la diversification des activités ou la stabilisation des marchés agricoles. L'amélioration des prix de vente du paddy par les riziculteurs pourrait avoir un effet incitatif en matière d'investissement beaucoup plus immédiat que le lent processus de sécurisation foncière qui devrait cependant consolider le processus d'accumulation.

Cependant, cette analyse s'est limitée à comprendre la logique productive des riziculteurs à partir de l'allocation des principaux facteurs de production agricoles que sont la terre, le capital et le travail. Ses résultats seraient certainement à modérer à l'aide d'une approche sociologique, explicative de la part si importante que le foncier occupe dans les discours et les attitudes des paysans et de son impact sur le système d'entraide et les stratégies de prise de risque et d'innovation, au-delà de toute rationalité économique classique. Ainsi, par sa place centrale dans les choix d'organisation collective et individuels, la question foncière pèse sur les itinéraires de développement de l'agriculture probablement de façon plus importante que ne peut le montrer la seule analyse économique.

De fortes attentes s'adressent aujourd'hui à la dynamisation du marché des droits de propriété et de location pour faciliter la mise en œuvre des stratégies d'extensification des exploitations dans des zones disponibles, marginales ou sur les *tanety*, stabiliser la croissance des inégalités de taille entre exploitations, accroître la prise de risque des riziculteurs et réconcilier les logiques paysannes avec la théorie économique. Une amélioration du fonctionnement du marché foncier va de pair avec une autorisation du métayage, qui devrait allonger la durée des contrats et rassurer à la fois les propriétaires et les locataires. Actuellement, le marché foncier est faiblement développé à Madagascar, davantage près des villes et au Lac Alaotra, autant d'ailleurs pour les ménages pauvres que riches. L'exemple de cette région, où l'on trouve aussi les exploitations rizicoles les plus grandes du pays, montre que l'attachement des Malgaches aux terres ancestrales n'empêche pas ce marché de se développer, que le morcellement des terres peut être partiellement compensé par un marché foncier dynamique, enfin que la réforme foncière en cours à Madagascar si elle devait avoir un effet dynamisant sur ce marché aurait contribué à actionner un levier important pour le renforcement des performances des exploitations rizicoles. Paradoxalement, ce n'est pas cet aspect qui est mis en avant par ses promoteurs.

Bibliographie

- André C., Lavigne Delville P., 1998, « Changements fonciers et dynamiques agraires : le Rwanda 1900-1990 », in *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala Coopération française, Paris, pp. 157-182.
- Barret C.B., 1996, "On price risk and the inverse farm size : productivity relationship", *Journal of Development Economics*, vol.51, pp. 193-215.
- Bellemare M.F., 2005, « Insécurité foncière, fluctuations de prix ou responsabilité limitée ? La nature et les causes du métayage inverse dans l'Alaotra », *Note de politique économique*, No.1, Janvier, 4p, BASIS CRSP, FOFIFA-Cornell University.
- Binswanger H.P., Deininger K., Feder G., 1993, "Power, Distorsions and Reform in Agricultural Land" Markets, in Berman and Srinivasan T.N. (eds), *Handbook of Development Economics*, vol.IIIb. North Holland.
- Blanc-Pamard C, Rakoto Ramiarantsoa H., 2000, *Le terroir et son double, Tsarahonenana 1966-1992 Madagascar*, A travers Champs, IRD Editions, 254 p, Paris.
- Bockel L., Dabat M.-H., 2001, « Améliorer la productivité du travail dans la riziculture pour lutter contre la pauvreté à Madagascar, Séminaire *La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre*, Antananarivo, 5-6-7/02.

- Bruce J.W., Migot-Adholla S.E., 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Company, 282 p.
- Ceric, 2002, Madagascar : *Les défis d'un développement durable... Leçons d'hier pour les perspectives de demain*, Août, Antananarivo, 204 p.
- Chabierski S., Dabat M.-H., Grandjean P., Ravalitera A., Andriamalala H., 2005, Une approche socio-éco-territoriale en appui à la diffusion des techniques agro-écologiques au Lac Alaotra, Madagascar. *IIIe World Congress on Conservation Agriculture : Linking Production, Livelihoods and Conservation*, Nairobi, Kenya, 3rd to 7th October, 8 p.
- CICO, 1996, *Analyse de la taxation foncière et de son impact sur la conservation des sols avec propositions de modificatifs*, Mai, Antananarivo, 176 p.
- Dabat M.-H., 2004, « Projet de mise en valeur et de protection des bassins versants du Lac Alaotra », MAEP-AFD, *Note de suivi-évaluation*, n°6, janvier, 45 p.
- Dabat M.-H., Razafimandimby S., 2005, « Crise hier, opportunités aujourd'hui, défis pour demain : le cas de la filière riz à Madagascar », Communication au colloque international organisé par FOFIFA/Ambassade de France : *Changements induits dans les campagnes malgaches par l'évolution des prix des produits agricoles*, 6-7 décembre, Antananarivo, Madagascar.
- Dabat M.-H., Jenn-Treyer O., Bockel L., Razafimandimby S., 2005, « Histoire inachevée de la régulation du marché pour un développement durable de la riziculture malgache », Communication aux *Journées de la Société Française d'Economie Rurale*, Les institutions du développement durable des agricultures du Sud, Montpellier, 7-9 novembre.
- Deybe D., Ribier V., 1998, « Performances économiques des agricultures subsahariennes », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala Coopération française, Paris, pp. 302-314.
- Dorosh P., Haggblade S., Rajemison H., Ralantoarilolona B., Simler K., 1998, *Structure et Facteurs Déterminants de la Pauvreté à Madagascar*, Cornell Food and Nutrition Policy Program – INSTAT, Avril.
- Droy I., 1997, « Que sont les greniers à riz devenus ? », *Economie de Madagascar*, n°2.
- Faure A., 1994, *L'irrigation privée au Burkina Faso : foncier, sociologie*, Banque mondiale, Mission résidente au Burkina Faso.
- Fraslin J.H., 2002, Quel avenir pour les paysans de Madagascar, *Afrique contemporaine*, N° 2002-2003, pp. 193-110.
- INSTAT, 2002, Enquête Permanente auprès des Ménages en 2001, Institut National de la Statistique, Madagascar.
- Jacoby H., Minten B., 2005, *Equity, Efficiency and Property Rights in Land*, June, Cornell University, Working paper, 11 p.
- Jayne T., Tschirley D., Staatz J., Shaffer J., Weber M., 1993, *Improving household access to food in sub-saharan Africa : issues and strategies*, Rapport pour l'USAID, Michigan State University.
- Lavigne Delville P., 1998, « Sécurité foncière et intensification », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala Coopération française, Paris, pp. 264-292.
- Le Bourdieu Françoise, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar, étude de géographie humaine*, FTM, Antananarivo, 648 p.
- MAEP, 2006, *Premiers résultats du Recensement National de l'Agriculture 2004/05*, Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche, Madagascar.
- Marshall A., 1920, *Principles of Economics*, 8e édition, London, MacMillan and Co., Ltd.
- Minten B., Razafindraibe R., 2003, « Relations terres agricoles – pauvreté à Madagascar », in Minten B., Randrianarisoa J.-C., Randrianarison L. (eds.) *Agriculture, pauvreté rurale et politiques économiques à Madagascar*, 107 p, Antananarivo, Programme ILO, FOFIFA – Cornell University.

- Minten B., Barrett C.B., 2005, « Technologie agricole, productivité, pauvreté et sécurité alimentaire à Madagascar », *Note de politique économique*, No.4, Janvier, 4p, BASIS CRSP, FOFIFA-Cornell University.
- Pélissier P., 1976, « Les riziculteurs des Hautes Terres Malgaches et l'innovation technique », *Cahiers ORSTOM Série Sciences Humaines*, Vol.XIII, pp. 183-205.
- Rabearimanana G., Ramamonjisoa J., Rakoto H., 1994, *Paysanneries malgaches dans la crise*, coordinateur Raison J.-P., Karthala, Paris, 385 p.
- Rakoto Ramiarantsoa H., 1995, *Chair de la terre, œil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina (Madagascar)*, A travers Champs Editions ORSTOM, 370 p, Paris.
- Rakotosihanaka P., 1995, *L'espoir dans la terre*, Ambatondrazaka, 44 p.
- Randrianarisoa J.-C., Barrett C.B., 2005, « La dynamique du rendement du riz dans les Hautes Terres de Madagascar », *Note de politique économique*, No.8, Janvier, 4 p, BASIS CRSP, FOFIFA-Cornell University.
- Randrianarisoa J.-C., 2003, Déterminants de la productivité rizicole pour les petites et grandes exploitations agricoles – Cas des Hautes Terres de Madagascar, in *Agriculture, pauvreté rurale et politiques économiques à Madagascar*, édité par Minten B., Randrianarisoa J.-C., Randrianarison L., 107 p, Antananarivo, Programme ILO, FOFIFA – Cornell University.
- Rasoloarison O., Rakotovo J.-M., Bockel L., 2001, *Accès au capital, accès au crédit, accès au foncier et pauvreté rurale à Madagascar*, Note d'analyse UPDR, 12 p.
- Ratiaray R., 1989, L'accès à la terre en droit rural malgache, *Revue Internationale de Droit Comparé*, 3, pp. 637-707.
- Stiglitz J.E., 1974, "Incentives and Risk-Sharing in Sharecropping", *Review of Economics Studies*, 41, pp. 219-255.
- Teyssier A., 1995, *Contrôle de l'espace et développement dans l'Ouest Alaotra*, thèse pour le Doctorat de Géographie, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, 400 p.
- UPDR (ed.), 1996, *Atelier : état des lieux de la filière riz de Madagascar*, 22-27 avril 1996, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, 2 tomes, Antananarivo.
- UPDR-FAO, 2001, *Diagnostic et perspectives de développement de la filière riz à Madagascar*, Rapport final, 111p.
- Vianey G., 2005, « Entre conception de l'exercice du métier et représentation de l'activité agricole en péri-urbain : esquisse d'une analyse des logiques foncières », *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n°8, pp. 105-114.
- Zeller M, Minten B., Lapenu C., Ralison E., Randrianarisoa J.-C., 2002, « Les liens entre croissance économique, réduction de la pauvreté et durabilité de l'environnement en milieu rural à Madagascar », *Séminaire La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre*, Antananarivo, 5-6-7/02.

Chapitre 5

Le foncier forestier : réserve de terres agricoles ou véritable espace à gérer ?

Tsitohae R., Montagne P.

Lorsqu'on parle du foncier, la tendance est de considérer en premier lieu le foncier agricole. Ceci vient de l'importance que la terre a acquise en Europe et en France (surtout à partir du XVII^e siècle) et qui a conduit les physiocrates à la considérer comme la principale source de richesse. Le foncier est alors abordé uniquement sous l'aspect du fonds (*fundum*), et le Code civil en fait un Bien immeuble dont le régime juridique s'établit indépendamment de celui des ressources susceptibles d'y être prélevées. Durant la colonisation, cette conception a été transposée en Afrique et reprise par les nouveaux Etats indépendants dans leurs législations foncières. Ce n'est que récemment que différents courants de pensées ont pu (ou tentent) de faire admettre que le foncier n'est pas seulement le foncier agricole, mais qu'il existe aussi un foncier forestier, un foncier pastoral, un foncier halieutique... En bref, un foncier qui tirerait ses spécificités des ressources qui s'y établissent.

A Madagascar, face à l'inéluctable accroissement démographique et aux moyens de production actuellement mobilisés par les populations, l'espace forestier constitue avant tout à leurs yeux une réserve foncière objet de nombreuses convoitises. Devant cet état de fait, l'Etat, faible en moyens humains et matériels, envisage la mise en place de systèmes de gestion et tente, à partir d'un zonage des espaces villageois, d'assurer une planification de leur mise en valeur et donc de leur pérennisation à long terme. Des efforts sont faits en ce sens notamment dans le cadre du Programme environnemental phase 3 sans que l'on soit en mesure d'en apprécier l'efficacité.

L'objet de ce chapitre concerne ce foncier forestier dont la législation connaît actuellement de profonds changements à Madagascar depuis la charte de l'environnement de 1990 (loi 90-033) en passant par la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GeLoSe) et surtout le décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative. Par ce texte, le législateur montre l'importance qu'il accorde au lien entre gestion des ressources et gestion du foncier.

A partir de l'analyse des conditions d'appropriation des terres à Madagascar, qui se caractérisent notamment par la rareté des ventes, des dynamiques actuelles d'occupation primaire et coutumière par des *tavy* et enfin des possibilités de sécurisation foncière des espaces forestiers à travers la SFR, nous proposons de mettre en valeur l'importance de ce foncier forestier et de sa sécurisation dans la gestion des ressources naturelles renouvelables par les populations riveraines.

1. Transfert de gestion et sécurisation foncière

1.1. Des textes où le lien entre gestion des ressources et sécurisation foncière est clair

Madagascar, comme beaucoup de pays en voie de développement, évolue sous la pression de fortes contraintes socioéconomiques qui réduisent la capacité de l'État à assurer ses fonctions essentielles notamment de surveillance et de gestion des espaces naturels. C'est une des raisons pour laquelle ce pays s'est engagé, il y a déjà une quinzaine d'années, dans une révision de ses règles de gestion des ressources naturelles renouvelables.

La loi 96-025 dite loi GeLoSe (Gestion Locale Sécurisée) a, suite à un long processus qui a impliqué de nombreux acteurs de l'État, des collectivités territoriales décentralisées et des populations riveraines des formations naturelles, initié une politique de transfert contractuel de la gestion de ces ressources de l'État vers les communautés rurales de base dans un contexte de décentralisation et de création des communes et des régions.

Les ressources visées sont celles situées, avant la loi de 2006, dans le domaine de l'État ou des collectivités territoriales et sur lesquelles les communautés ont traditionnellement un droit d'usage reconnu. Elles peuvent être des forêts, la faune, la flore, sauvage, aquatique ou terrestre, les eaux, les territoires de parcours. Ce processus de transfert de gestion se veut soucieux des institutions et des instances coutumières. Il cherche à légitimer les populations locales dans leur droit sur l'espace et sur les ressources. En ce sens, le transfert de gestion fait le lien entre gestion des ressources et sécurisation foncière pour, *in fine*, assurer la conservation des écosystèmes (Tsitohae, 2003b).

Ainsi, la loi 90-003 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement, en particulier le dernier alinéa (Aider à la résolution des problèmes fonciers) de l'article 6, souligne que « l'objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable ». La charte souligne également, dans ses stratégies sectorielles, qu'il faut « régler les problèmes de sécurisation foncière, les méthodes traditionnelles et la non aliénation de la terre mais la jouissance 'éternelle' de celle-ci mérite un approfondissement de la question tant sur le plan institutionnel que méthodologique » constatant effectivement que, « sans sécurité foncière, il est difficile de demander au paysan de prendre soin de la terre ou de la mettre en valeur de manière rationnelle » (Le Roy *et al.*, 2006).

La loi 90-033 ne parlait pas de l'élaboration d'un texte particulier à la sécurisation foncière recommandant simplement de « réviser la loi foncière et de l'adapter aux priorités nationales ». Par contre, la loi 97-012 modifiant et complétant certaines dispositions de ce texte recommande clairement que le Programme environnemental phase 2 retienne parmi ses axes stratégiques « la mise en place d'un système de sécurisation foncière relative (SFR) avant l'adoption et l'entrée en vigueur d'une législation relative au nouveau mode de gestion foncière ». C'est dans ce cadre qu'a été élaboré et adopté par le Conseil de gouvernement le décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative.

1.2. Des travaux de recherche pour évaluer l'importance de ce foncier forestier

Dans ce contexte de la prise en compte politique de l'importance du foncier pour la conservation des écosystèmes naturels de Madagascar, se sont déroulés entre les années 2001 et 2003 des travaux de recherche pour étudier les conditions et les effets de la mise en œuvre des nouvelles réglementations et en particulier du transfert de gestion des ressources et donc de la sécurisation foncière. Les terrains identifiés ont été les communes de Didy (région Alaotra-

Mangoro), Andapa (région Sava) et Ambondromamy (région Boeny) dont les caractéristiques, contrastées, sont les suivantes (voir aussi tableaux 1 à 3) :

Didy (Ambatondrazaka)

Dans la province de Tamatave, district d'Ambatondrazaka, la commune rurale de Didy est caractéristique de la zone de contact du massif forestier de l'Est (forêt d'Ambohilero) avec les savanes du bassin de l'Alaoitra (Ambatondrazaka). L'ensemble du terroir de Didy est très vaste avec une forêt¹ de plus de 100.000 ha utilisée par les exploitants forestiers et par des zones de *tavy*², un marais de quelque 10 à 20.000 ha et des *tanety*³ sur près de 30.000 ha. La réouverture récente de pistes a initié de vigoureuses dynamiques agraires (en particulier des cultures pluviales sur *tanety* : pomme de terre, riz, etc.), sociales (migrations) et économiques (exploitation forestière, élevages à cycles courts, exploitation minière, etc.). Ces dynamiques ont fait l'objet d'études qui ont d'abord cherché à caractériser les dynamiques sociales et agraires dans un contexte de rupture récente d'un isolement de longue date (réouverture d'une piste d'accès) (Lemalade et Dewaele, 1997). Ont ensuite été mises en évidence la force des institutions coutumières (Charbonnier, 1998), la montée des conflits fonciers sur les zones de *tanety* dénudées de l'Ouest (Randrianarivelo et Chalvin, 1998) et l'apparition de fronts de mise en culture pluviale, par brûlis d'espaces forestiers jusqu'à présent dévolus à l'élevage sous l'autorité des instances coutumières par des migrants. La mise en place récente de contrats de transfert de gestion, en application des lois relatives à la gestion contractuelle des ressources naturelles renouvelables (loi 96-025) et à la gestion des forêts (loi 97-017), sur l'ensemble du terroir de Didy s'est faite au terme d'une négociation patrimoniale qui a permis d'engager les populations dans des réflexions sur le long terme.

¹ La forêt d'Ambohilero est en fait constituée depuis plus d'un siècle d'une cinquantaine de *kijana*, pâturages lignagers toujours sous l'autorité des instances coutumières. L'administration des Eaux et Forêts ignorait, jusqu'à une date récente, l'existence de ces droits et usages coutumiers antérieurs au classement.

² Les *tavy* sont des cultures de riz pluvial sur défriche-brûlis de forêt naturelle ou de *savoka* (recrû forestier de longue durée).

³ Les *tanety* sont des collines généralement dénudées ou couvertes de *bozaka*, formation mixte à dominantes de graminées et d'éricacées.

**Tableau 1 : Commune rurale de Didy
(région Alaotra Mangoro, province de Tamatave)**

Spécificités	Pressions sur les ressources	Conséquences des pressions	Sites caractéristiques du type de pression
Forêt humide	<i>Tavy</i>	Défrichement en bordure et à l'intérieur de la forêt classée d'Ambohilero Diminution des rendements et tentative de la population de compenser cette diminution par l'extension de la surface agricole aux détriments de la forêt	<i>Kijana</i> de Beririna et d'Antsevabe
Exploitation de bois d'œuvre	Non respect de la réglementation forestière et importance de l'exploitation illicite	Bénéfices de l'exploitation forestière ne profitant qu'à une minorité	<i>Kijana</i> de Beririna et d'Antsevabe
Richesses faunistiques et floristiques	Chasse et pêche	Risque de disparition et de non renouvellement de certaines espèces	<i>Kijana</i> de Beririna et d'Antsevabe
<i>Kijana</i> (pâturage sous bois)	Elevage extensif	Conflits entre agriculteurs et éleveurs	<i>Kijana</i> d'Antsevabe et de Bernainty

Andapa

La cuvette d'Andapa est représentative de la Côte Est de Madagascar, forestière et humide. L'activité agricole est marquée dans la cuvette par la riziculture irriguée et sur les versants par une dynamique forte des *tavy* et par l'extension de cultures de rente comme la vanille. Des fronts pionniers de défrichement progressent sur les massifs forestiers dont certains sont devenus des Aires protégées compte tenu de leur intérêt environnemental et écotouristique. La cuvette d'Andapa a connu les premiers contrats de transfert de gestion de Madagascar (une dizaine en juin 2000).

Tableau 2 : Andapa

Spécificités	Pressions sur les ressources	Conséquences des pressions	Sites caractéristiques du type de pression
Forêt humide riche en bois d'œuvre	<i>Tavy</i>	Baisse de rendement et volonté d'augmenter la production par l'extension de l'espace	Befingotra, Antanambe, Ambodivoara, Belambo
	Exploitation de bois d'œuvre	Diminution rapide de la couverture végétale	Befingotra, Antanambe, Ambodivoara, Belambo

Mahajanga

La zone de Mahajanga est représentative de l'Ouest de Madagascar caractérisé par un climat chaud et relativement sec. Les forêts sèches sont très sensibles aux feux (pastoraux) et aux défrichements. Les principales font l'objet d'une protection dans le complexe d'aires

protégées d'Ankarafantsika. Le projet Energie Domestique de Mahajanga a, en 2001 et 2002, assuré la mise en place de vingt contrats de transfert de gestion pour une gestion durable des ressources forestières pour la production de bois-énergie et un approvisionnement énergétique des consommateurs urbains.

Tableau 3 : Province de Mahajanga

Spécificités	Pressions sur les ressources	Conséquences des pressions	Sites caractéristiques du type de pression
Forêt sèche	Feux de brousses pour « favoriser » la repousse de jeunes herbacées pour le pâturage	Ensablement des rizières Baisse du régime hydrique	Beronono, Madiroabo, Ankoby, Ambatobevomanga
	Exploitations forestières illicites de bois d'œuvre	Déforestation qui ne profite généralement qu'à des personnes extérieures à la communauté locale	Madiroabo, Ankoby, Ambatobevomanga
	Exploitations le plus souvent illicites de bois-énergie	Déforestation qui ne profite généralement qu'à des personnes extérieures à la communauté locale	Madiroabo, Andavadrere, Beronono, Ambatobevomanga, Ankoby
Forêts sacrées des autochtones Sakalava	Transformation en bois de chauffe ou en bois d'œuvre par des migrants ou des individus isolés	Ressentiment des autochtones vis à vis des migrants Perte des valeurs et repères culturelles et risque de désolidarisation (éclatement des communautés)	Ambatobevomanga dont les forêts sacrées de Bemanary (riches en palissandre) et de Belavenona ont été totalement rasées par des migrants Antandroy sans terre et producteurs de bois de chauffe Forêt d'Andriamisara

Les travaux de terrain ont été centrés, dans chacun des trois sites, sur deux axes à savoir (i) une analyse juridique insérée dans un cadre d'anthropologie du droit et (ii) une analyse sociologique et/ou anthropologique dans une perspective historique. Ces travaux ont été conduits sous la direction d'un étudiant doctorant en anthropologie du droit de l'université de Paris 1.

2. D'une forêt à usages multiples à une forêt réserve de terre agricole

2.1. Qu'est-ce que la forêt pour le paysan malgache ?

Quand on parle de foncier, on fait avant tout allusion (Bertrand, 1991) à l'ensemble des règles, coutumes et usages, écrits ou oraux qui traitent de la gestion du sol et des espaces et qui organisent les relations sociales à ce sujet. Le foncier forestier est à la fois l'espace couvert que représente la forêt mais aussi tout ce qui en fait partie, notamment les différents droits des populations sur cet espace. Ces droits sont des droits de chasse ou de cueillette mais aussi,

avec l'augmentation des besoins alimentaires, des droits de mise en valeur agricole le plus souvent par brûlis ou de parcours.

Dans la représentation du paysan malgache, l'espace forestier est avant tout une réserve de terres arables et de fertilité permettant à moyen et long terme au groupe et à la famille de vivre (ou plutôt de survivre). Un paysan parmi les habitants de Madiroabo⁴ interrogés sur les conséquences de la déforestation (Tsitohae, 2003) répondait clairement : « la disparition de la forêt permettra de s'adonner plus librement à l'agriculture ». Dans ce même village, les champs de manioc et de maïs ont succédé rapidement à la végétation arborée abattue par les exploitants forestiers et leurs charbonniers. Les paysans profitent de chaque espace dénudé pour cultiver et le font jusqu'à ce qu'ils soient appréhendés par des agents forestiers. A Morahariva, toujours dans la région Boeny, un pêcheur s'étonne du fait qu'on veuille maintenir la couverture forestière qui, selon lui, rend le village difficile d'accès et empêche son développement. Enfin, un paysan de la commune de Didy affirme que la forêt représente pour lui un moyen de subsistance et non « un lieu touristique ». De tels exemples montrent que la forêt représente une réalité différente selon l'interlocuteur.

La forêt n'a pas toujours été considérée uniquement comme une réserve de terres agricoles mais aussi comme un espace à même d'assurer de multiples autres fonctions. Le paysan y prélève son bois de chauffe, son bois d'œuvre pour son habitat, des produits pour l'artisanat, et d'autres ressources telles que le miel, les fruits, les plantes médicinales. A ces usages traditionnels et courants se sont récemment ajoutés des prélèvements de nature plus commerciale liés à des demandes extérieures, que ce soit en bois d'œuvre, en particulier dans la région d'Andapa et dans la commune rurale de Didy, ou en bois-énergie pour l'approvisionnement des villes, notamment dans la province de Mahajanga.

En outre, pour le paysan malgache, la nature n'est pas inerte, ni dominée par l'homme comme c'est le cas dans la conception occidentale. Elle est constituée de forces mystiques⁵ qui participent au monde des vivants et avec lesquelles chacun doit composer pour pouvoir réellement se livrer à une activité productive. La forêt constitue le domaine privilégié de ces esprits dans la mesure où, éloignée de la « souillure » des villages et des villes, elle a pu conserver plus ou moins son *hasina* (sacralité ou pureté). L'affectation de certains lieux à des cultes a ainsi permis de maintenir plus ou moins intacte la couverture végétale⁶.

La forêt sert également de territoire de parcours pastoral et de lieu de transhumance pour le bétail. C'est le cas notamment des *kijana* (pâturage sous forêt) de la commune de Didy dont la répartition s'est faite entre différents lignages depuis plusieurs générations.

Enfin, la forêt s'est révélée au cours de l'histoire être un lieu de refuge pour les exclus, les brigands et les bannis de la société. Ce fut le cas pendant l'insurrection malgache de 1947 contre l'administration coloniale. Plusieurs familles sont restées dans les forêts jusqu'à maintenant ; on peut citer notamment des villages comme ceux de Bemainty, de Betsingita, d'Ifelana et d'Anrondramena situés dans la forêt classée d'Ambohilero. En outre, cette fonction de la forêt en tant que refuge n'est pas propre à l'ethnie Sihanaka ou Betsimisaraka. Il en est ainsi également chez les Merina car toutes les personnes en exil ou bannies de la société pouvaient y trouver refuge. Dans un système de justice qui ignorait encore l'emprisonnement et la privation de liberté comme peine, le bannissement était une des peines capitales. Le banni devait rester éloigné des villages et vivait dans les forêts.

De nos jours, outre les *dahalo* (bandits de grand chemin), ce sont les déçus de la société pour des raisons économiques qui trouvent refuge dans les forêts. Ainsi, plusieurs familles

⁴ Le village de Madiroabo se situe dans la commune d'Andranofasika dans la province de Mahajanga.

⁵ Ainsi beaucoup de paysans croient, en cas de mauvaises récoltes, qu'un esprit (*tsiny*, *kalanoro*, *vazimba*) a été offensé ou bien qu'un membre de la communauté a enfreint un interdit (*fady*), ou n'a pas respecté une coutume ou un usage (*fomba*).

⁶ Ce fut le cas de la forêt d'Andriamisara (ancien roi sakalava) dans la commune rurale d'Ambalakida (district de Mahajanga II) et de Bemanary (ancienne forêt située dans le *fokontany* d'Ambatobevomanga, commune rurale d'Anosinalainolona, région d'Ambato-Boeny) avant son exploitation par des migrants et des individus isolés.

sihanaka ayant perdu leurs rizières dans la plaine d'Ambatondrazaka et vivant dans des conditions de pauvreté extrême ont choisi de se retirer dans la forêt classée d'Ambohilero, près du village de Bemainty dans le *fokontany* d'Antsevabe, commune de Didy. Selon l'une d'entre elles, « à l'intérieur de la forêt au moins nous n'avons pas de loyer à payer pour l'habitat, pour le terrain de culture, ou pour l'achat du bois de chauffe. La seule chose que nous avons à payer est le permis de *tavy* auprès des services des Eaux et forêts⁷ ». Chez les Betsimisaraka, la culture sur *tavy* revêt également un aspect culturel particulièrement important (Aubert, 2004).

Enfin, le dernier élément qui permet de donner à la forêt une importance non strictement environnementale, apparaît dans le recueil de traditions orales « Histoire des Rois » du Révérend père Callet, où l'on relève que la principale raison qui a incité le législateur malgache à interdire les feux de brousse n'est pas d'ordre environnemental⁸.

2.2. L'Etat et le foncier forestier

Au cours de la période coloniale, l'Etat a cherché à mettre en application un ensemble de principes qui visaient à généraliser la propriété privée par l'immatriculation, à restreindre le champ de la coutume au profit de la loi et donc instaurer l'autorité de l'Etat central et de l'administration sur les terres et sur les ressources renouvelables en excluant les populations rurales pour limiter les dégradations anthropiques (Bertrand *et al.*, 2006). La protection des écosystèmes forestiers et de leur richesse floristique fut à l'origine de la création du réseau d'aires protégées et de forêts classées qui permettait d'exclure les populations de territoires où s'exerçaient préalablement leurs droits coutumiers⁹. Depuis cette période, la politique constante de l'Etat malgache a été de réduire ou de nier le pouvoir des communautés coutumières sur leurs terres.

Le constat de la dégradation continue de ces écosystèmes forestiers démontre l'inefficacité de ces actions (Le Bris *et al.*, 1982 ; Crousse *et al.*, 1986). Le Bris *et al.* (1991) et Le Roy *et al.* (1996) ont approfondi la critique de l'approche « propriétaire » du développement qui pourtant constitue encore une des bases de l'action de certains organismes internationaux de financement du développement. Ils ont aussi montré que la « transition foncière » apparaissait comme un concept discutable et que dans bien des cas en Afrique, la terre n'est pas une

⁷ Dans la plaine de Didy, au moment de la recherche, le prix de location d'une rizière est de 2 700.000 FMG/ha soit 60 à 70 *vata*, le *vata* équivalant à 15kg de riz. Or, les permis de *tavy* accordés par les services des Eaux et Forêts ne coûtent que 15.000 FMG par ménage. Ce tarif est unique indépendamment de la surface cultivée mais en moyenne la superficie d'un *tavy* est de 3 ha, ce qui équivaut à 5.000 FMG/ha. D'où l'avantage économique pour les paysans à pratiquer le *tavy*.

⁸ Beaucoup de bailleurs de fonds et de décideurs, pour justifier la politique environnementale actuelle, ont affirmé que ces préoccupations ne sont pas nouvelles à Madagascar mais remontent à la monarchie merina. En effet, l'article 104 du Code des 305 articles du 29 mars 1881 défend de bâtir des maisons à l'intérieur des forêts et son article 105 punit les personnes qui opèrent des défrichements par le feu de la peine des fers. Mais les motifs qui ont inspiré la protection des forêts sont différents. L'« Histoire des Rois » du révérend père Callet rapporte les *lovan-isofoina* ou traditions orales (véritables lois vivantes ou *lalàna velona*) suivants tenus par le roi Andrianampoinimerina (1787-1810) pour justifier l'interdiction de l'incendie volontaire des forêts : « Je punirai quiconque met le feu aux forêts car la forêt est un héritage indivis, permettant à la veuve et à l'orphelin, ainsi qu'à tous mes sujets, de vivre. En outre, elles nous procurent du bois pour la construction de nos maisons » in Tantara ny Andriana eto Madagascar, Tananarive, 1908, pp. 611-612, ou Histoire des Rois, éd. 1974, T.II, p.335. « Je fais de la forêt un héritage indivis, pour nourrir la veuve et l'orphelin et tous les malheureux : ils n'ont pas les moyens d'acheter, aussi laissez-les tirer profit de la nature car cela permettra à mon royaume de se développer ; personne ne peut en [la forêt] être propriétaire, car je la destine à la subsistance des déshérités, des malheureux, des petits et des femmes [...]. Et vous, les grands de ce royaume, ma famille, je vous incite à construire des maisons, car cela embellit mon royaume. Par contre, selon Andrianampoinimerina, la fabrication de charbon est interdite sauf pour la forge, sinon nous risquons de ne plus avoir de descendance. En outre, ne fabriquez de charbon qu'en bordure des forêts » in Tantara ny Andriana eto Madagascar, op.cit., p. 731 ; Histoire des Rois, op. cit., T.III, p.47.

⁹ Les textes administratifs coloniaux (et encore certaines réglementations forestières africaines) parlaient de « purge des droits coutumiers ».

marchandise. Il est alors possible de parler de « marchandisation incomplète » de la terre (Le Roy, 1997).

En outre, même dans les cas d'échanges de terres à usage agricole, le marché foncier n'est pas généralisé. Les ventes et les transactions foncières sont locales et se font, en général, à l'intérieur du groupe. A défaut d'un acquéreur en son sein, la transaction est réalisée avec un étranger mais sous réserve de la considération des qualités personnelles de celui-ci. En effet, même dans le cas d'une mise en valeur agricole, la terre possède une valeur affective car elle appartient aux ancêtres (*tanindrazana*). Cette valeur empêche son aliénation en dehors du groupe. En outre, le paysan ne vend que contraint et forcé. Les biens acquis par l'achat ou le travail personnel sont ceux qui sont susceptibles d'être vendus en premier parce qu'ils sont moins imprégnés de la personnalité de leurs propriétaires contrairement aux biens hérités qui souvent sont grevés d'une obligation d'inaliénabilité (perpétuelle) par le disposant (biens *ko-drazana*) (Tsitohae, 2003a). En outre, les pratiques foncières relèvent généralement d'un « entre-deux », entre loi et coutume, entre modernité et tradition, plus exactement d'un enchevêtrement et d'imbrications complexes entre loi et coutumes influençant, à des degrés divers et variés selon les moments et les rapports de force inégaux¹⁰, les comportements des individus comme des groupes sociaux.

La pression démographique et l'appropriation des forêts par l'Etat, aggravées par une situation de pauvreté quasi-générale en milieu rural ont entraîné une situation de rareté et d'insuffisance des terres cultivables¹¹. Cette marchandisation incomplète des terres agricoles, telle que vue précédemment, fait que cette situation de rareté ne lui donne pas plus de valeur d'échange mais a entraîné une crise foncière au lieu d'en garantir l'accès à tous¹².

Les non ayants droit au titre d'une appartenance à un lignage ou par une alliance, en particulier les migrants, se retrouvent sans terre et contraints d'accepter les conditions de location et de métayage souvent difficiles imposées par les propriétaires. Mais les autochtones, en raison du morcellement de l'héritage foncier, se trouvent également dans l'obligation de louer des terrains à ceux qui en ont. Ensemble, ils forment la majorité du contingent considéré par l'administration forestière comme les principaux responsables de la destruction des forêts. A Mahajanga, il s'agit en général des migrants Antandroy qui produisent du charbon. A Didy, ce sont les autochtones Betsimisaraka et Sihanaka, ne possédant pas de rizières, qui s'installent sur les terrains de pâturage (savanes et forêts) pour les transformer en *tavy* ou s'adonner à l'exploitation minière dans la forêt classée d'Ambohilero.

Face à ces évolutions liées à l'augmentation de la demande de terres notamment par défrichements, l'Etat malgache, par la promulgation de la loi 96-025 qui reconnaît les instances coutumières¹³ comme des interlocuteurs privilégiés, a initié une politique de transfert contractuel de la gestion des ressources renouvelables de l'Etat vers les communautés rurales de base. Cette politique vise également, même s'il n'existe pas de lien formel entre les deux actions, à réaliser la sécurisation foncière relative du terroir (sans qu'il n'y ait cadastrage) qui recèle les ressources objets du transfert. Cette voie ouvre la possibilité de la sécurisation du foncier forestier et donc de la protection des écosystèmes aux pratiques des migrants.

¹⁰ Ces rapports de force inégaux sont basés sur des capitaux (symboliques, financiers, sociaux, politiques) qui ne peuvent être équivalents et qui se révèlent plus ou moins adaptés en fonction des moments et des situations.

¹¹ Même si, à Madagascar, avec une densité moyenne rurale de l'ordre de 20 hab./km², la terre est généralement un facteur de production surabondant.

¹² En raison de l'éloignement, du coût et de l'engorgement des services domaniaux et fonciers, seule une minorité de personnes (les *mabitabita* c'est-à-dire ceux qui sont initiés aux procédures légales et possèdent des relations) a pu en bénéficier.

¹³ La constitution malgache de 1993 reconnaît la personnalité juridique des communautés rurales.

2.3. Dynamiques d'occupation primaire par les *tavy* : coutume, moyen d'appropriation et méthode de culture

L'agriculture extensive (pluviale) à partir de brûlis est traditionnellement pratiquée partout à Madagascar surtout dans les régions qui ne possèdent pas de rizières, notamment sur la falaise Est de Madagascar, chez les Betsimisaraka. Cette pratique répond à de multiples dynamiques sociales et économiques (Bertrand et Randrianaivo, 2003) correspondant à des stratégies variées d'utilisation ou de mise en valeur des milieux par les populations. Si l'exploitation forestière de la première moitié du XXe siècle est la principale activité responsable de la destruction de la forêt de la Manjakandriana (Bertrand et Randrianaivo, 2003), les défrichements agricoles pour la création de rizière de bas-fonds ont aussi contribué à ces déséquilibres des écosystèmes forestiers.

Des rois de l'Imerina jusqu'aux actuelles autorités en passant par les occupants coloniaux des années 1900 à 1960, toutes les autorités ont tenté en vain d'éradiquer le *tavy*¹⁴ mais dès 1937, Coudreau (1937) constatait que l'administration, notamment celle chargée des forêts, n'était pas en mesure de faire respecter les textes répressifs du fait de son insuffisance humaine (80 personnes). En 1994, le même constat était fait de l'insuffisance des moyens permettant d'assumer une politique de répression. Ainsi, au-delà de l'échec constaté de la politique suivie depuis les années 1930 d'interdiction des feux¹⁵, il faut bien constater que ceux-ci se perpétuent année après année et conduisent inéluctablement à l'aggravation des processus de dégradation des ressources et de déforestation. Coudreau, dans ses propositions, relève que la politique de répression restera insuffisante tant qu'elle ne s'inscrira pas dans un cadre général de développement où les populations disposeraient de suffisamment de terres pour subvenir à leurs besoins alimentaires ou pour leurs troupeaux. Il rappelle que l'évolution naturelle vécue par beaucoup de pays est que la forêt disparaît pour faire place à l'agriculture et n'est sauvée que lorsque l'agriculture se fixe. Aujourd'hui encore, nous sommes toujours dans ce schéma. Comme l'a dit un paysan Sihanaka d'Ambatondrazaka, il serait vain de lutter contre car « la forêt est la rizière des Betsimisaraka » et la raison de l'échec de toutes les politiques répressives visant à cette « éradication » est certainement à rechercher dans ces propos !

Par appropriation, on peut entendre l'affectation à un usage et/ou l'affectation (réservation) à un usager. La première appropriation d'une terre résulte du défrichement, d'une conquête sur la nature et d'une alliance avec les esprits tutélaires qui sont les véritables maîtres des lieux. Elle s'effectue par la hache et le feu et la parcelle ainsi défrichée est affectée à un usage : culture de riz dans le cas des *tavy*, ou encore de manioc, de haricots en bordure des forêts. Elle constitue une mise en valeur primaire des forêts. Chez les Betsimisaraka, les entailles de hache ou les traces de feu témoignent du travail de l'ancêtre (défricheur) au même titre que les traces de bêches (*solam-pangady*) en Imerina. Selon les circonstances de temps et de lieu, le défricheur, son lignage ou son groupe pourront se prévaloir d'avoir réservé à leur usage prioritaire, exclusif ou absolu cet espace ou les ressources qui s'y trouvent face à des pressions internes au groupe ou externes. En outre, certaines sociétés s'intéressant plus aux fruits¹⁶ (ressources) qu'aux fonds (de terre)¹⁷, un mode d'affectation pourra être plus valorisé par rapport à un autre.

Le défrichement par le feu ou par la hache suffisent coutumièrement pour justifier d'un droit tandis qu'actuellement la législation foncière exige que la mise en valeur se manifeste

¹⁴ Sans que ne soit levée l'incertitude sur l'impact réel des feux et des défrichements, le discours ambiant notamment des ONG de conservation est plutôt sur le mode catastrophiste.

¹⁵ Voir article 36 du décret du 25 novembre 1930 : « les incendies, destructions ou défrichements de forêts et les feux de brousse pour la préparation des cultures ou pour les pâturages sont interdits dans tous le domaine de la colonie ».

¹⁶ Cas en général des sociétés nomades ou des activités itinérantes.

¹⁷ Cas en général des sociétés sédentaires.

par l'existence de cultures et d'une maîtrise continuelle, publique, paisible et réelle¹⁸. Les forêts secondaires sont exclues de cette définition légale. Or, dans la représentation du paysan malgache, il n'y a pas d'espaces vides et sans maître : le fait qu'une forêt ne soit plus primaire signifie qu'elle a déjà été appropriée. En effet, les forêts secondaires sont généralement considérées par les populations locales comme des réserves foncières destinées à permettre l'extension, la perpétuation du groupe, donc à transformer potentiellement en terrains agricoles ou à assurer d'autres usages. Ceci ne s'oppose pas au principe selon laquelle la terre appartient à celui qui la met en valeur. C'est uniquement la forme de la mise en valeur qui diffère. Cette différence résulte du caractère plus ou moins perpétuel du droit établi par le défricheur qui est la résultante du principe coutumier de l'inaliénabilité de la terre dans ce type de société. Du travail de l'ancêtre découleront tous les droits des descendants. Dans les deux cas, la notion de travail reste le dénominateur commun : le travail du premier défricheur et celui du « possesseur » actuel.

La maîtrise sur un espace est étroitement associée à cette notion de travail dans la pensée malgache contrairement à la propriété privée. L'appropriation est considérée comme une récompense légitime des efforts d'un individu. En effet, selon cette conception, la terre est une force dynamique (*tany mahery*) qu'il faut dompter (*mamolaka tany*). Celui qui y parvient mérite une reconnaissance qui se concrétise par l'appropriation.

Actuellement, le *tavy* comme moyen d'appropriation (ou plutôt de réservation) de terres se développe de plus en plus. Par ce système, les paysans tentent d'accroître leur contrôle sur le maximum d'espaces forestiers pour y pratiquer une agriculture extensive. L'objet n'est pas d'investir en temps, en travail et en argent pour produire davantage sur la même parcelle, il s'agit au contraire de s'accaparer un nombre maximum de parcelles, en disposant en divers endroits de quelques champs plutôt utilisés comme repères. L'enjeu final est de parvenir à la maîtrise de terrains vastes qui seront progressivement mis en valeur par prêt ou location auprès d'une main-d'œuvre familiale, dépendante et obligée ou de migrants. Ce contrôle de l'espace permet un contrôle social qui assure le développement de l'exploitation du premier arrivé (Messlerli, 1998).

Les Betsimisaraka sont fiers de la pratique de la culture sur brûlis. En effet, selon les croyances locales, elle serait « plus noble » que l'agriculture irriguée qui oblige l'homme à travailler dans la boue et la saleté (« comme un animal »), ce qui rabaisse son *hasina* et influe sur son *vintana* (sa destinée)¹⁹. Elle possède une grande importance sociale et sa pratique permet de perpétuer la tradition. L'ouverture de chaque saison culturale est précédée de rites (*fomba*) en hommage aux ancêtres et aux esprits démontrant son fort ancrage dans la coutume.

Le *tavy* est aussi une réponse aux besoins et contraintes géographiques et économiques, auxquels sont confrontés les paysans. Les Betsimisaraka habitent une région escarpée où les rizières sont rares, voire inexistantes dans certaines zones (cas de plusieurs villages d'Andapa). Ne possédant qu'un outillage rudimentaire, composé d'un petit couteau (*karima*) et d'une longue hache (*kalaza*), le paysan ne peut s'engager dans un processus d'intensification de sa production. En raison de la diminution de la pratique des travaux collectifs (entraide) et du développement du salariat, la main-d'œuvre est devenue un facteur limitant : la superficie cultivée est fonction de la taille et de la capacité de travail des ménages.

En outre, le *taviste* n'a pas accès à des intrants externes, ni à un système de crédits pour les investissements nécessaires. Le *tavy* lui offre la possibilité de faibles investissements

¹⁸ C'est cette dernière configuration que revendiquent surtout les migrants. Dans le droit français, le non usage d'une chose ne met pas en cause le droit de propriété. Par contre, la législation foncière malgache a conçu la possibilité d'un abus négatif de droit de propriété qui se manifeste par l'expropriation pour non mise en valeur au profit de l'Etat et la prescription acquisitive au profit du possesseur (article 379 de la LTGO - Théorie Générale des Obligations -, article 229 du code civil, article 82 de l'ordonnance 60-146 du 3 octobre 1960, article 2 de la loi 60-004 du 15 février 1960, article 4 de l'ordonnance 74-021 du 20 juin 1974).

¹⁹ Les Betsimisaraka du Nord désignent leurs homologues du Sud par le sobriquet de « *betanimena* » qui signifie littéralement « ceux qui sont couverts de boue rouge » car ces derniers pratiquent la riziculture irriguée.

monétaires ; ce qui réduit ses risques de production résultant des facteurs climatiques (cyclones ou sécheresse) et économiques.

Il permet d'assurer surtout l'autosuffisance en riz des ménages et dans une moindre mesure des revenus monétaires qui seront investis dans les cérémonies, fêtes locales ou encore dans l'achat de produits de première nécessité. Contrairement à l'agriculture de rizière, le riz peut être associé à d'autres produits vivriers (patates, haricots, etc.) et légumes sur un même terrain dans le *tavy*.

Ces besoins et contraintes caractérisent les stratégies des ménages : produire du riz en autosuffisance et vendre des haricots, des bananes, ou encore du café et de la vanille. Pour Messerli (1998), « même si cette stratégie n'entre pas dans une logique économique, elle reste la meilleure alternative pour la population locale » dans les conditions actuelles (économiques, écologiques et socioculturelles). Cependant cette vision à court terme risque d'occulter gravement le futur. La situation actuelle est une fuite en avant car le système traditionnel de *tavy* se prive de ses propres bases : la dégradation des jachères et donc la perte du potentiel principal de production.

La dynamique actuelle de mise en culture des espaces forestiers éloigne les paysans des valeurs originelles où l'appropriation foncière était liée à l'intensité du travail fourni qui pouvait assurer une mise en valeur durable. Aujourd'hui, la dynamique est tournée vers le contrôle des espaces et la durée de la mise en valeur tend à se réduire. Cette évolution où les espaces forestiers se réduisent entraîne la perte de certaines valeurs culturelles et perturbe les structures sociales. Le foncier forestier tend à être perçu uniquement comme une réserve de terres dont le contrôle est de plus en plus un objet de pouvoir et non plus de sécurité alimentaire. Le maintien des espaces forestiers implique un retour à une perception du foncier comme une source de biens multiples qui était la perception ancienne comme vu précédemment.

3. Retour à une forêt à usages multiples

3.1. Les possibilités de sécurisation foncière des espaces forestiers par la SFR

Sur un strict plan juridique, nous avons vu que l'Etat a élaboré un texte spécifique pour apporter aux populations une sécurité à leur foncier qui puisse limiter cette course à la terre. La Sécurisation Foncière Relative découle directement de la loi 97-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi 90-003 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement. Ainsi, le législateur malgache pensait dès la mise en place du Programme environnemental aux conditions d'appropriation des espaces naturels : la gestion durable des ressources naturelles passait par la mise en place d'une politique foncière en cohérence. La SFR visait à atteindre cet objectif qui devait assurer la gestion de ressources particulières, rares, protégées, etc., selon une préoccupation environnementale. Elle devait permettre la mise en place de systèmes locaux de gestion foncière intégrant le foncier forestier et les autres fonciers, riziicole en particulier, dans un dispositif cohérent.

Les limites de la politique foncière, notamment des blocages à l'immatriculation, ont ainsi permis, par la conception de la Sécurisation Foncière Relative (décret 98-610) une avancée significative qui visait avant toute chose, par cette articulation entre procédures de transfert de gestion et sécurisation foncière, à limiter voire résorber l'accès libre aux ressources.

Dans la pratique des actions menées depuis 1996 en matière de transfert de gestion, la SFR a le plus souvent été oubliée ou plus simplement écartée. Elle est accusée notamment d'alourdir le processus de transfert de gestion, étant coûteuse, difficile à mettre en place, de longue durée,

insuffisante pour sécuriser les paysans. Pratiquement, les efforts de développement de la sécurisation foncière ont été « condamnés » lors des réunions du comité de pilotage bailleurs de fonds / Etat malgache du Programme Environnemental phase 2²⁰.

Il convient de souligner que cette attitude des bailleurs de fonds et des décideurs ne nous apparaît pas pertinente parce que, comme vu précédemment, la gestion des ressources naturelles renouvelables et la sécurisation foncière sont intimement liées. Beaucoup de Communautés Locales de Base (CLB) ont demandé et adhéré à ces contrats de transfert de gestion en raison des perspectives de sécurisation foncière. Les attentes sont importantes et tout retard ou non aboutissement à la mise en place de SFR déçoit ces populations. Dans la région d'Andapa, des médiateurs auraient à tort ou raison promis à certaines CLB que leurs droits fonciers seraient reconnus : c'est le cas par exemple à Belambo Lokoho. Les membres de l'association s'étonnent aujourd'hui de ne pas encore avoir obtenu les documents SFR, six ans après les délimitations effectuées conformément au décret 98-610, par des géomètres. Cette attente d'une sécurisation foncière relative est en outre motivée et justifiée par le renforcement, dans toutes les régions étudiées, des pressions extérieures (migration entre autres) ; la SFR permettrait de les limiter et de sécuriser ces espaces communautaires dont les ressources font l'objet de transferts de gestion.

Le tableau 4 illustre la nécessité impérieuse de lier transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (RNR) et sécurisation foncière. En effet, cette dernière constitue le cadre de base sur laquelle pourront s'exercer les différentes « maîtrises foncières » (Le Roy, 2002). Sans sécurisation de l'accès, de l'extraction, de la gestion de l'espace, les prélèvements, l'exploitation et la marchandisation des ressources naturelles renouvelables continueront de se faire de manière anarchique. En outre, la théorie des maîtrises foncières appliquée à la question environnementale offre un éventail de droits plus important que le Code civil et permet de tenir compte de la multiplicité des acteurs et des enjeux dans une « dimension relationnelle » et non pas uniquement exclusive et absolue. La SFR n'est autre que la traduction pratique de cette théorie des maîtrises foncières.

²⁰ Le Procès Verbal des conclusions communes sur les orientations stratégiques du PE2 pouvait, le 23 mars 2001 écrire : « pour rendre plus simple la mise en œuvre de la GELOSE, il a été décidé de ne plus rendre obligatoire la SFR lors des transferts de gestion d'une part et priorité devrait être donnée dans un premier temps à des actions légères de type GCF, afin de toucher rapidement des surfaces importantes ; des actions plus profondes portant sur une partie seulement de tels massifs pourraient ensuite être développées de façon progressive (plans d'aménagement, transfert de type GELOSE) ».

Tableau 4 : Liens entre maîtrises foncières et maîtrises des ressources naturelles renouvelables dans les contextes forestiers de Madagascar

Modes de cogestion et de gestion	Nature des droits, usages et régimes d'appropriation				
	Maîtrise indifférenciée	Maîtrise prioritaire	Maîtrise spécialisée	Maîtrise exclusive	Maîtrise absolue
	Chose	Avoir	Possession	Propriété fonctionnelle	Bien
	Accès à l'espace et aux RNR	Accès, extraction, gestion de l'espace Accès, prélèvement et exploitation de la RNR	Accès, extraction, gestion de l'espace Accès, prélèvement et exploitation de la RNR	Accès, extraction, gestion et exclusion de l'espace Accès, prélèvement, exploitation et marchandisation des RNR	Accès, extraction, gestion, exclusion et aliénation de l'espace Accès, prélèvement, exploitation, marchandisation et disposition des RNR
	1	2	3	4	5
Public A	Accès au domaine public et à tout espace ouvert	Accès à tout espace ouvert Extraction Prélèvement (ressources forestières, pastorales, halieutiques,		Forêts classées du domaine de l'Etat	Forêts non classées du domaine national
Externe B			Affectation à un usage précis	Aire forestière servant de réserve foncière aux villageois	Forêts appartenant au domaine privé de l'Etat
Interne Externe C	Communaux ?*		Forêt communautaire commune à deux ou plusieurs villages affectée à un usage précis et faisant ainsi intervenir des relations et des échanges	Espaces et RNR réservés uniquement aux groupes concernés	
Interne D	Communaux ?		Exploitation de bois d'œuvre et du bois de chauffe Gestion du pâturage (<i>kijana</i>) et du réseau de pistes de chasse et de pêche	Exclusion de l'espace (agraire, pastoral, ou halieutique) grâce à l'application des <i>dina</i> (conventions collectives) Exploitation exclusive pastorale, agricole, halieutique ou encore de production de bois d'œuvre et de bois-énergie. Exclusivité sur les champs cultivés (<i>rizières</i> ou <i>tavy</i>) et jachères familiales	Bois d'œuvre ou de chauffe ayant une valeur commerciale appartenant collectivement au village/ à la communauté locale de base ou à une famille et vendus aux exploitants ou aux collecteurs
Privé E	Communaux ?				Propriété privée immatriculée (des particuliers) Disposition des éléments récoltés, cueillis, ramassés, chassés, pêchés

*Selon nature des droits.

3.2. Variété des situations locales et critères de mise en place de SFR

La SFR est adaptée aux régions rurales qui ont pu préserver leurs institutions coutumières et leur organisation politique et sociale précoloniale. Ce sont surtout des régions enclavées comme la commune de Didy avant l'ouverture de la route la reliant à la sous-préfecture d'Ambatondrazaka en 1993. Ces systèmes coutumiers s'organisent autour d'une autorité reconnue et légitime (*ampanjaka*) dans le Nord (Mahajanga), ou *tangalamena* dans l'Est (Toamasina), qui trouve la source de son habilitation à gérer les droits sur le sol dans des fondements ancestraux. Dans ces vieux terroirs, comme dans les villages de Betsingita, d'AronDRAMENA et d'Ifelana (commune de Didy), le système coutumier fonctionne encore et l'exo-inaliénabilité reste toujours un moyen de sécurisation sociale locale. La réalisation d'actions de sécurisation foncière n'est pas une urgence même si la formalisation de la reconnaissance de l'autorité des chefs coutumiers est indispensable vis-à-vis de l'extérieur.

À côté de ces « vieux terroirs », existent des zones rurales qui ont perdu (ou presque) leur organisation coutumière et leurs institutions de régulation de l'accès aux ressources. Il s'agit des zones où l'intervention pour une sécurisation foncière est prioritaire. En effet, elles subissent de profondes transformations à cause des dynamiques de fronts pionniers. Ces zones correspondent aux espaces où la demande en sécurisation foncière est la plus forte. Au niveau de ces communautés, on constate actuellement une individualisation progressive des ménages liée à une diminution de l'autorité traditionnelle qui n'est pas légalisée par l'État. Ce phénomène se traduit par un affaiblissement sensible des traditions et une perte de solidarité et des activités communes, comme l'entraide. Les droits de gestion du sol des autorités coutumières sont de plus en plus contestés en particulier par les migrants qui s'installent sur des terres coutumières en se prévalant de leur domanialité. De son côté, l'État en déniait toute valeur à ces autorités coutumières n'a pas su les remplacer sur le terrain créant ainsi un vide institutionnel qui favorise la course à la terre²¹. Celle-ci s'effectue en général sur les anciennes terres communautaires qui représentent des terres neuves pour les nouveaux venus : forêts savanes. L'exo-inaliénabilité à l'égard des migrants tend ici à s'estomper mais cette confusion institutionnelle est génératrice d'insécurité foncière. C'est le cas de la commune de Didy, notamment dans la plaine et depuis peu à l'intérieur même de la forêt d'Ambohilero, depuis son désenclavement. Une action de sécurisation foncière en application du décret 98-610 y deviendra de plus en plus indispensable.

Il apparaît ainsi que la sécurisation de ces espaces forestiers devient vite une nécessité dès qu'ils sont ouverts à une colonisation agricole. En moins de dix ans, l'espace forestier constitué par la forêt d'Ambohilero, autrefois bien contrôlé par les autorités coutumières, est devenu après ouverture de la piste Didy-Ambatondrazaka, sujet à de nombreuses intrusions extérieures (migrants) ou intérieures (habitants de Didy qui n'ont pas accès à des terres de la plaine).

3.3. La SFR : un acte de reconnaissance sociale

Le plus souvent, les défrichements s'effectuent anarchiquement sans aucune demande d'autorisation vis-à-vis des autorités coutumières ou de l'administration forestière et les paysans tiennent compte du risque permanent d'expropriation arbitraire. Aussi, aucun investissement à long terme n'est effectué et la logique dominante est celle du présent et du court terme.

L'objectif principal de la SFR est de réconcilier le légal et le légitime (Bertrand et Razafindrabe, 1997) car bien souvent la situation foncière à Madagascar est caractérisée par cette opposition : ce qui est légal n'est pas reconnu au niveau local tandis que ce qui est légitime au

²¹ Aucune autorité locale n'a de légitimité pour rendre des arbitrages ou pour reconnaître les droits fonciers d'un cultivateur ou d'une collectivité.

niveau local n'est pas légal. La SFR consiste en une reconnaissance des droits coutumiers préexistants ou à défaut en un consensus entre l'Etat et les communautés locales sur les limites de leur terroir et les droits qu'elles peuvent y exercer. Elle est une légalisation (officialisation) des droits légitimes jusqu'ici souvent ignorés localement. Leur « officialisation » résulte de l'intervention de représentants de l'Etat dans sa mise en œuvre tandis que leur légitimation est le résultat de la participation et du consentement de la population. La reconnaissance officielle crée un sentiment de sécurité mais la reconnaissance locale entre les membres de la communauté n'en est pas moins importante.

La SFR offre l'opportunité de faire reconnaître par tous les membres de la communauté l'existence de ces occupations. Les documents SFR montrent qui est l'occupant actuel. Cette reconnaissance résulte d'un consensus, d'un consentement général. Elle permet d'apurer le foncier de certains litiges actuels ou futurs. En bref, il s'agit d'une mise à jour de ces occupations indispensables pour un nouveau départ et une nouvelle façon de gérer les ressources en complément des engagements inclus dans le contrat de transfert de gestion.

Cette reconnaissance des droits, non pas de propriété, mais de jouissance (article 2 du décret 98-610) sur les terres de *tavy* permet leur identification et situation géographique par relevés contradictoires. La sécurisation, même relative, de ces terrains permet aux occupants de rentrer dans une logique d'exploitation à long terme et d'allonger les durées des friches pour une meilleure reconstitution de la fertilité.

3.4. Une garantie communautaire à la place de la garantie étatique

La SFR a souvent été critiquée parce qu'elle n'est pas garantie par l'Etat et que les droits et occupations constatées lors de l'inventaire foncier ne sont pas inattaquables comme en matière d'immatriculation. L'essentiel réside dans cette reconnaissance mutuelle des occupations de chacun. En outre, la situation actuelle de crise que traversent les services des domaines et de la topographie démontre l'incapacité de l'Etat à garantir cette propriété à tout moment.

L'absence de marché foncier généralisé où la terre serait considérée comme une marchandise, fait que l'intervention d'acteurs à l'échelle nationale est rare et si les risques d'accaparement par des personnes extérieures au groupe sont réels, ils ne sont pas aussi importants que ce que les tenants de la propriété privée veulent le faire croire.

Enfin, compte tenu du fait que : « On n'est pas plus en sécurité avec ou sans titre foncier. La solidarité au niveau de la communauté peut être plus sécurisante qu'un titre de propriété fourni par l'Etat. Sans un Etat de droit, il n'y a pas de bonne politique foncière » (Le Roy, 1996), une sécurisation locale doit être privilégiée. L'absence d'une garantie par l'Etat²² amène la communauté elle-même à se porter garante des droits de chaque membre.

Dans le contexte actuel de décentralisation, la commune pourrait être amenée à garantir ces droits au niveau de son territoire en raison de sa proximité et du principe de subsidiarité. Dans certaines zones, l'Etat est déjà intervenu pour sécuriser le foncier par des séries de cadastres mais n'a pas pu suivre les mutations foncières. D'où un enchevêtrement de droits source d'insécurité foncière entre prétendants qui se disputent une parcelle en se référant à une immatriculation établie au nom d'un parent décédé. C'est le cas notamment de la commune d'Andranomena dans la région d'Andapa qui a conduit le WWF à expérimenter un nouveau mode de sécurisation foncière appelé SIFL (Système d'Inventaire Foncier Local) sur la base des mêmes principes que la SFR. Cependant, le SIFL ne bénéficie d'aucune couverture légale contrairement à la SFR. « Les bailleurs de fonds, les ONG internationales et les

²² Les carences de fonctionnement de l'administration territoriale n'ont pas rendu possible la généralisation de l'immatriculation, ni des opérations cadastrales. Les agriculteurs se trouvent en situation d'occupation de fait du domaine privé national, sans pouvoir faire constater et reconnaître leurs droits, malgré un effort de mise en valeur.

institutions de développement passent souvent outre les orientations politiques nationales, voire les lois ou les règles instituées par l'Etat, pour appliquer les orientations qu'ils promeuvent » (Bertrand *et al.*, 2006). Cette contradiction entre principe et action conduit à une « politique des échantillons » dont la SFR en est le malheureux exemple.

3.5. Dépassement des problèmes techniques liés à la SFR

3.5.1. La SFR peut-elle être appliquée à des espaces forestiers ?

L'administration forestière pourrait être inquiète de devoir accepter que des procédures de SFR soient effectuées dans des espaces forestiers où des contrats de transfert de gestion sont signés entre l'administration de l'Etat, la commune concernée et la communauté locale bénéficiaire. Cette inquiétude serait encore plus forte dans le cas de massifs qui feraient partie du domaine privé de l'Etat (forêts classées). La principale crainte est que, comme le décret SFR souligne l'éventualité que la SFR pourrait être une étape vers l'immatriculation définitive, l'on s'éloigne trop de la notion limitée de droit de jouissance pour arriver à une véritable dépossession de l'Etat d'une partie de son domaine.

Contrairement à la région des Hautes Terres centrales de Madagascar où la trame foncière est relativement nette²³ à cause de la sécularité des établissements humains, les parcellaires n'apparaissent pas avec la même évidence sur la côte Est où se pose la question de la sécurisation foncière relative de *kijana* forestiers notamment dans la commune rurale de Didy.

Dans cette région, les conditions naturelles humides ont produit des paysages ruraux basés sur des systèmes agro-forestiers et non une agriculture irriguée. Les Betsimisaraka ont une conception topocentrique de l'espace alors que les riziculteurs Merina se rapprochent plus de celle des Européens, c'est-à-dire géométrique (Karsenty et Marie, 1996). L'introduction d'une unité de mesure (délimitation) de ces surfaces n'est pas jugée primordiale par ces communautés. Les limites de chaque parcelle restent flexibles en raison des liens de parenté ou de voisinage qui unissent les membres de la communauté (*fibavanana*). Les cultures se font sur de très grandes superficies tandis que dans les rizières elles sont plutôt réduites et la pression sur l'espace plus forte.

Cette configuration d'utilisation des espaces forestiers de la côte Est et le fait que l'individualisation des droits sur la terre ne s'est pas encore totalement réalisée dans ces espaces forestiers amènent à ne considérer que l'espace total, sans en envisager une parcellisation qui ne peut exister dans la situation de pouvoirs coutumiers encore forts. La procédure de SFR peut donc être une délimitation périmétrale basée sur le fait que le fondement de l'autorité du chef coutumier ou du chef de famille réside dans sa capacité à décider seul de l'attribution des droits sur la terre. En maintenant le flou sur les droits de ces héritiers, il conserve le contrôle sur ceux-ci. De plus, une délimitation périmétrale reconnue par l'Etat permettrait de sécuriser les rapports avec l'extérieur, le fonctionnement interne de la sécurisation foncière relevant quant à elle du principe coutumier de l'exo-inaliénabilité qui sous-tend celui d'endo-aliénabilité, comme on peut le voir dans le cas de la Manjakandriana étudié par Lebris *et al.* (1991).

A Andapa, dans la communauté de base de Belambo Lokoho, un parcellaire a été réalisé par famille occupante et non par individu. La SFR est alors une solution intermédiaire, plus souple, entre le communautarisme et l'individualisme matérialisé dans la possession exclusive.

L'enjeu d'une fixation des paysans *tavistes* sur les terres qu'ils auraient conquises sur les espaces forestiers est essentiel pour une conservation des forêts et va au-delà des discours qui veulent diaboliser ces paysans pour en faire des destructeurs sans foi ni loi sans tenir compte

²³ Les délimitations ont été dessinées par plusieurs générations successives de paysans ; elles se sont progressivement matérialisées par des canaux, des terrasses, des bourrelets anti-érosifs, des plantations d'arbres, etc.

de leurs contraintes socioéconomiques. Déjà par la délimitation périmétrale de ces espaces, les autorités coutumières sont en mesure d'identifier les défrichements de paysans qui, contraints par l'augmentation de leurs besoins alimentaires, seraient amenés à réaliser des *tavy*. L'appropriation collective de ces espaces officialisée par la SFR rend plus difficile les extensions agricoles et donc favorise ou encourage ou suggère des améliorations dans les systèmes de culture, agricoles bien sûr mais aussi au sens social.

3.5.2. La SFR : une alternative à la propriété privée

La SFR donne un droit de jouissance et non de propriété à la communauté locale de base qui souhaite gérer ses ressources naturelles renouvelables. Dans les sociétés coutumières, il ne s'agit pas toujours de connaître les droits de chacun. Parfois même, ce sont les devoirs envers la communauté ou la famille qui priment sur les droits. La revendication de droits subjectifs de propriété entraîne en effet un cloisonnement des membres de la communauté. Il serait intéressant ici de citer Auguste Comte qui préconise que la discussion des droits soit remplacée par la détermination des devoirs respectifs. La notion de « droit » est alors remplacée par celle de « fonction ». Il résulte que l'Homme n'a pas de droit de propriété mais une fonction à remplir. Dans un contexte de patrimonialisation des ressources naturelles renouvelables et du foncier, cette attitude s'impose de fait, droits et obligations étant les éléments constitutifs du patrimoine, dans sa conception civiliste. La SFR assure cet équilibre.

Conclusion

Les espaces forestiers et leur foncier sont trop souvent considérés comme des réserves de terres que la forte croissance démographique, l'absence d'une politique de migration adéquate à l'échelle nationale ou l'inexistence d'une sécurité alimentaire et foncière dans les espaces agricoles, rendent vulnérables à des intrusions de paysans *tavistes*. Laisser se maintenir cette tendance serait suicidaire car elle privilégie une seule fonction de la forêt (réserve de terres agricoles) aux détriments des autres dont nous avons vu l'importance et la diversité. Elle renforcerait en outre « l'irresponsabilité » de ces paysans *tavistes*, souvent migrants et non respectueux des coutumes. Ce foncier forestier est menacé et doit être géré au même titre que les ressources naturelles qu'il recèle. Le lien établi par les textes environnementaux des années 1990 va dans ce sens, notamment la SFR qui donne à ces communautés un droit de jouissance d'un territoire qui les autorise à refouler les intrus.

Face à cette multiplicité des acteurs et de l'enjeu d'une gestion durable des ressources, la SFR appliquée à ces espaces forestiers permet :

- la matérialisation de l'espace qui recèle les ressources objets du transfert de gestion par la réalisation d'un levé du périmètre et l'attribution de l'exclusivité des droits de gestion à la communauté locale de base concernée. Cette exclusivité des droits permet de lutter contre la situation de libre accès actuelle, de les gérer rationnellement en limitant le nombre d'acteurs et la quantité prélevée sur les ressources naturelles renouvelables. Grâce à la reconnaissance des droits locaux, l'intérêt de la population est suscité. L'application des *dina* aux contrevenants, bien que rare, en témoigne ;
- de renforcer l'acceptation collective des règles de gestion et fonctions affectées à cet espace par le zonage ou le plan d'aménagement en tenant compte des coutumes et pratiques locales.

Le concept de *fibavanana*²⁴ doit être au centre de toute démarche afin de lier et de trouver un compromis entre les différents acteurs (Etat, collectivités territoriales décentralisées, communautés, exploitants forestiers, individus) et les différents enjeux (environnementaux, économiques, politiques, socio-culturels, identitaires, coutumiers). La gestion de la multiplicité des références en matière de règles de droit (droit étatique, droit de la pratique, droit coutumier), de justice (justice étatique, justice coutumière) et de sécurisation ne peut s'obtenir que par le *fibavanana* et la médiation.

Les actions de transfert de gestion sont un des axes prioritaires de la phase 3 du Programme Environnemental et bien qu'il n'existe pas de lien formel entre ces actions qui doivent assurer une conservation des ressources notamment forestières et la sécurisation foncière, celle-ci est essentielle pour assurer la réussite de ces actions parce qu'elle permet, à travers ce droit de jouissance du foncier forestier, de donner à ces communautés le moyen légal de s'opposer à des intrusions intérieures ou extérieures. Le contexte actuel de réforme de la politique foncière à Madagascar se prête à une redynamisation de la SFR par les différents décideurs et bailleurs de fonds car, de moindre coût, elle correspond à l'aspiration profonde et urgente de la population rurale malgache²⁵. Elle tient compte à la fois de la pénétration du capitalisme et de la marchandisation incomplète de la terre à Madagascar en aménageant la possibilité d'échanges avec l'extérieur, et en offrant aux paysans la possibilité d'évoluer vers un mode de tenure foncière dont la propriété privée ne constitue qu'une option parmi d'autres.

Bibliographie

- Aubert S., 2004, « Autorités coutumières et régulation sociale », in Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Coll Repères, CIRAD, CÎTE, FOFIFA, pp. 107-132.
- Bertrand A., 1991, « Les problèmes fonciers des forêts tropicales africaines : le foncier de l'arbre et les fonciers forestiers ». *Revue Bois et Forêts des Tropiques*. n°227.
- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006, « Les enjeux du Programme National Foncier de Madagascar », in Eberhard C., Vernicos G. (eds.), *La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, pp. 193-219.
- Bertrand A., Randrianaivo D., 2003, « Tavy et déforestation », in Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Coll Repères, CIRAD, CÎTE, FOFIFA, pp. 9-30.
- Bertrand A., Razafindrabe M., 1997, « Lever l'insécurité foncière : une clé du développement » in *Capricorne*, n°5, Ambassade de France, Antananarivo.
- Charbonnier B., 1998, *Limites et dynamiques coutumières dans la forêt classée d'Ambohilero, à l'intérieur de la cuvette de Didy, S. E. d'Ambatondrazaka*, Mémoire ENGREF, ENGREF-CIRAD, Montpellier, 100 p.
- Coudreau J., 1937, « La forêt malgache : son rôle dans l'économie générale du pays, sa conservation, son amélioration », *Bulletin Economique de Madagascar*.
- Crousse B., Le Bris E., Le Roy E., 1986, *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, 429 p.

²⁴ Le *fibavanana* ou parenté est un concept central à Madagascar, et incontournable au même titre que le pluralisme. Il est l'essence même de la gestion patrimoniale.

²⁵ Se référer à la loi 2003-029 du 27 août 2003 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation qui permet aux communes de demander à l'administration l'ouverture d'opérations de délimitations sur une zone et selon le mode de sécurisation foncière choisi par leur soin : dotation, cadastre (selon les trois niveaux possibles : SFR, SFI - sécurisation foncière intermédiaire -, SFO - sécurisation foncière optimale -).

- Karsenty A., Marie J., 1996, *Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale. Dynamiques sociales et environnement*, GRET, UMR Regards, 15 p.
- Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F., 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, ORSTOM-Karthala, 391 p.
- Le Bris E., Le Roy E., Matthieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, 359 p.
- Lemalade J.-L., Dewaele A., 1996, *Dynamiques et stratégies des acteurs pour l'utilisation du terroir et de ses ressources : le fonctionnement des systèmes agraires du fraisampokontany de Didy, fi vondronana d'Ambatondrazaka*. Antananarivo, ESSA, Montpellier, Engref, 98 p.
- Le Roy E., 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard C., Cambrézy L., *Terre, terroirs, territoires, les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, pp. 455-472.
- Le Roy E., 2002, « De la propriété aux maîtrises foncières. Contribution d'une anthropologie du droit à la définition de normes d'appropriation de la nature dans un contexte de biodiversité, donc de prise en compte du pluralisme et de la complexité », in *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question*, Natures, Sciences, Sociétés, pp. 139-162.
- Le Roy E., Bertrand A., Montagne P., 2006, « Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (eds.), *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, pp. 368-396.
- Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 388 p.
- Messerli P., 1998, « Vers une réconciliation de la conservation avec des cultivateurs sur brûlis », in *Aménagement et gestion participative des forêts*, Antananarivo, p.12.
- Randrianarivelo G. R., Chalvin, A., 1998, *Migration et dynamique de gestion et d'utilisation des parcours pastoraux dans un milieu humide : exemple de l'ouest de Didy Ambatondrazaka*, Mémoire CAPEN et Cirad – FOFIFA, Antananarivo, 44 p.
- Tsitohae R., 2003a, *Vente de terre à Madagascar ou la marchandisation imparfaite*, Mémoire de D.E.A Etudes africaines (option droit), Université Paris I Panthéon Sorbonne, L.A.J.P., 80 p.
- Tsitohae, R., 2003b, *Dynamiques induites par la loi 96 025 sur le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables : version métissage entre loi et coutume ?* Rapport de stage, Paris, LAJP.

Chapitre 6

Foncier rural et migrants

Bertrand A.

Comme le reste du monde, Madagascar est parcourue par d'incessantes migrations. Les mouvements de populations ne se résument pas à l'exode rural vers les grandes agglomérations, Antananarivo, Toamasina, Mahajanga, Fianarantsoa, etc. D'importants flux migratoires en provenance du Sud malgache, mais aussi du pays Betsileo ou de l'Imerina, parcourent les paysages de la côte Ouest, mais aussi ceux de la côte Est et irriguent souvent des zones reculées voire inaccessibles. Pour autant, les Malgaches constituent globalement un peuple sédentaire. Si l'on définit la migration comme un changement de district de résidence pour une période dépassant six mois, la proportion des individus ayant migré est de 7,8 % seulement (INSTAT, 2006). Ce taux est plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural. Le taux de migrants en milieu urbain est particulièrement élevé dans certaines grandes agglomérations telles qu'Analamanga Urbain et Boeny Urbain. Les grandes villes attirent une part de la main-d'œuvre sous employée des milieux ruraux. Néanmoins, l'exode rural reste actuellement contenu.

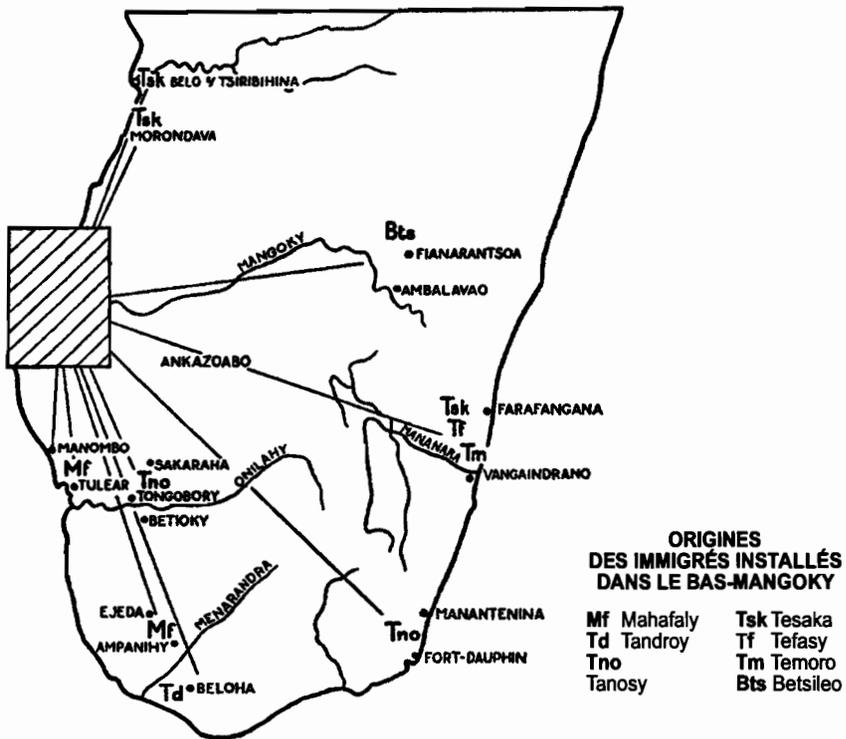
1. Migrations organisées et migrations spontanées

Il existe une longue histoire de migrations organisées ou de tentatives étatiques de déplacement de population à Madagascar. Sans parler des tentatives de déplacement autoritaire des villages forestiers des zones de *tavy* de la côte Est dans les décennies trente et quarante (qui furent un fiasco), il existe nombre d'opérations successives d'installations de migrants dans diverses régions de Madagascar. Leur résultat commun fut très généralement l'échec et la création de zones où persistent des situations foncières complexes, souvent quasi insolubles marquées par des conflits entre autochtones et anciens migrants, toujours socialement « marqués au fer rouge » et considérés comme des envahisseurs. Il en va tout à fait différemment des migrants spontanés qui, migrant individuellement, trouvent tôt ou tard un site où s'installer et un contexte local dans lequel s'intégrer.

1.1. Dans le Moyen Ouest, dans l'Ouest et dans le Sud, des migrations orchestrées par le colonisateur : échecs et conflits fonciers de longue durée

Les migrants tandroys ont de longue date émigré partout où existait à Madagascar une importante offre de travail : Ouest, Nord-Ouest, Hautes Terres, etc. « Les Antandroys sont en continuel déplacement et ne se fixent que temporairement, recherchant de préférence des métiers mobiles et de rapport immédiat : les marchands de bestiaux, ou les salariés temporaires employés dans les grandes concessions du Nord de l'île sont en majorité tandroy » (Le Bourdieu, 1974). La grande colonisation agricole a connu un naufrage généralisé après avoir mobilisé des effectifs très importants de migrants venant de diverses régions (Fauroux, 1995).

Carte 1. Migrations induites par les compagnies marseillaises et lyonnaises dans le Bas Mangoky avant 1950



Source : in Ottino, 1963, *Les économies paysannes malgaches du Bas Mangoky*

Les conséquences de ces actions de développement fondées sur l'attrait de migrants durant la période coloniale continuent jusqu'à présent. C'est ainsi que le Bas Mangoky a été une des premières zones à bénéficier de la nouvelle politique foncière malgache mise en oeuvre dans le cadre du PNF, Programme National Foncier. Plusieurs milliers de titres fonciers ont été établis en 2005 en faveur des occupants des terres du Bas Mangoky.

1.1.1. En pays Massikoro : changements et renouvellement des maîtrises foncières

Les suites de l'installation de migrants par des grands domaines agricoles aujourd'hui disparus et fonctionnant comme des enclaves au sein d'un espace autochtone sont toujours actuelles et développent des dynamiques sociales qui conduisent souvent à des conflits fonciers. « La présence de populations autochtones et migrantes, sur un même territoire, est, contrairement au passé, de plus en plus souvent caractérisée par des tensions entre groupes sociaux et des conflits d'usages des ressources, qui se matérialisent par deux types de crises : l'une sociale via une profonde remise en cause des pouvoirs locaux, et l'autre écologique, pouvant être irréversible, dont la déforestation accélérée est la manifestation ultime » (Samisoa et Moizo, 2000). L'objectif initial des migrants, et cela s'observe sous toutes les latitudes, est rarement de réaliser une installation définitive. Ce nouvel objectif prend corps avec le temps et se concrétise la plupart du temps par une appropriation symbolique du territoire par les migrants installés définitivement et coupant leurs liens majeurs avec leur terroir d'origine. C'est ce qui s'est réalisé sur le plateau de Vineta pour les Tandroy qui avaient été embauchés et installés dans les années 1940 par la SMC, Société Malgache de Culture disparue de longue date (Samisoa et Moizo, 2000).

1.1.2. Les conflits fonciers de la Sakay et du Moyen Ouest

Soutenue par le BDPA, Bureau du développement de la production agricole au moment de sa création, la Sakay a été imaginée par Raphaël Babet et quelques autres personnalités politiques réunionnaises au tout début des années 1950¹. À l'époque, Madagascar est encore une colonie française, et des Réunionnais ont déjà eu l'occasion d'y émigrer, notamment dans le sillage de la politique menée par Gallieni, dite « de pacification ». Ainsi, de 1896 à 1904, ils ont été chaque jour plus nombreux à s'y installer, par exemple dans la région de Tamatave et sur toute la côte en remontant jusqu'à Sambava.

En 1964, il existait, sur 15.000 ha d'anciennes concessions européennes qui n'avaient pas été mises en valeur et qui étaient déjà utilisées par les communautés villageoises (Raison, 1984), des infrastructures telles qu'un dispensaire, une maternité, un cinéma, des écoles, des hôtels et des coopératives. Mais l'électricité est encore absente. Située à seulement 150 km, la capitale malgache était encore à quatre heures de route en saison sèche, à une journée après la pluie. La Sakay compte différents silos, une usine à provende et des élevages bovins qui exportent leur production jusqu'à la Réunion. On y trouve également une gigantesque porcherie qui se développe particulièrement vite et devient bientôt la cinquième plus importante dans le monde. Vue d'avion, la Sakay devient une immense tache de verdure se détachant sur le sol malgache. En 1969, la Sakay n'abrite pourtant que 200 familles françaises, dont 169 de la Réunion. Si on y ajoute les familles malgaches qui y travaillent, on atteint 1000 à 1200 foyers regroupant un total de 3500 à 4000 personnes. Mais la Sakay poursuit sa croissance économique, à telle enseigne que le gouvernement malgache entreprend d'en faire un modèle de développement agricole. A cet effet, il crée en 1960, la société malgache d'aménagement de la Sakay (SOMASAK) sur le mode de fonctionnement de la « Sakay réunionnaise ». Mais une mise en place précipitée, une rivalité entre les deux structures, des moyens financiers sans commune mesure avec la Sakay provoquent un échec retentissant avec une faillite en 1967. La Sakay en sort fragilisée. Elle apparaît de plus en plus comme une structure extrinsèque, prédatrice et dont les retombées ne sont positives que pour les *vazaha* (étrangers) mais en aucun cas pour les Malgaches. Après l'avènement de la deuxième république, en 1977, les 85 familles réunionnaises qui restent encore sur place sont expulsées. Une nouvelle structure est créée, la Ferme d'Etat de la Sakay (FESA) mais elle ne réussit pas à redresser la situation. *In fine*, la Sakay, centre de production porcine, est confiée pour un temps à des ressortissants Libyens.

¹ Cf. [http://fr.wikipedia.org/wiki/sakay_\(enclave\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/sakay_(enclave))

Depuis ces échecs successifs, le temps a passé, de nombreux migrants malgaches sont repartis ailleurs et les terres sont cultivées par de petits agriculteurs suivant la logique de la petite agriculture commerciale (Raison, 1984). Mais tous ces bouleversements ont laissé derrière eux des conséquences durables en terme de conflits fonciers, parfois violents, qui défraient périodiquement les chroniques des journaux.

1.1.3. La succession des opérations d'installation de migrants et leurs échecs répétés

Les opérations d'installations de migrants organisées par l'administration se sont succédées jusqu'au récent projet PROJER, projet d'installation de jeunes ruraux financé par le FAD, Fonds africain pour le développement.

Se sont ainsi succédé depuis un siècle :

- L'installation au Lac Alaotra par distribution de terres des anciens soldats de Radama I^{er} après ses guerres de conquêtes contre les Bezanozano ;
- La tentative coloniale, vite abandonnée, de faire de Madagascar une colonie de peuplement ;
- L'installation de colons français au Lac Alaotra, à Andapa, à Horombe et à Marovoay ;
- L'installation de colons réunionnais à la Sakay ;
- L'installation de colons migrants malgaches à la Sakay ;
- L'installation de colons migrants malgaches dans le Moyen Ouest ;
- L'échec patent de l'actuel projet PROJER.

Toutes ces opérations successives se sont globalement soldées par des échecs. Peut-être serait-il plus raisonnable d'abandonner l'idée d'organiser des migrations et de se contenter de créer des conditions favorisant l'intégration locale des migrants individuels spontanés dans leur zone d'installation. Une réflexion pourrait s'engager sur ce thème :

- Les migrants sont-ils « une chance » tant pour leur région d'origine que pour la région d'accueil, pour reprendre la formule de Bernard Stasi ? Alors, il s'agit bien de valoriser leurs activités dans ces deux espaces, en considérant que les mobilités contemporaines leur permettent, à certaines conditions, d'être des citoyens actifs sur les divers espaces de leur trajet migratoire.
- Sont-ils au contraire « une source de problème », tant ici que là-bas ? Alors, il s'agit tout au contraire de contrôler l'incontrôlable, dans une logique exclusive de retour au pays, pour les migrants déjà établis, de maintien sur place, pour les candidats potentiels à l'émigration.

2. Les principaux flux migratoires spontanés à Madagascar

Madagascar est une île, mais de tout temps (Decary et Castel, 1941) elle a été un espace de migrations internes et externes. Arrivée de nouveaux migrants en provenance de diverses parties du monde, mais aussi migrations internes des différents groupes humains. Nous nous intéresserons ici exclusivement à l'accès au foncier des migrants inter-régionaux à Madagascar.

« Quelle qu'en soit la cause le déplacement de population est plus couramment assimilé à une catastrophe qu'à un bienfait des Dieux. Au minimum, c'est une lente asphyxie économique qui pousse le paysan à quitter une terre improductive ou surpeuplée » (SEDAGRI, 1971).

Les migrations peuvent être de nature différente. Sans reprendre la typologie proposée par SEDAGRI on peut distinguer à Madagascar de fortes différences entre les migrations des Antandroy ou des Mahafaly à partir du Sud de Madagascar poussées par les épisodes récurrents de sécheresse, la migration continue des Betsileo poussés par le surpeuplement et l'expansion des populations Merina vers l'Est ou l'Ouest des Hautes Terres. Dans ce dernier cas, la migration apparaît moins que dans les autres relever d'une stratégie familiale de survie.

Tableau 1. Proportion de communes selon le flux de migrants, 2001

Pourcentage (2001) des communes qui enregistrent un phénomène d'immigration (par classes de nombre de migrants par an)				
Province des communes	Aucune personne	< 10 personnes	de 10 à 50 personnes	> 50 personnes
Antananarivo	28	34	21	16
Fianarantsoa	29	47	19	5
Toamasina	13	45	29	12
Mahajanga	14	49	31	6
Toliara	35	41	17	7
Antsiranana	16	45	29	10
<i>Total</i>	<i>24</i>	<i>43</i>	<i>23</i>	<i>9</i>

Source : Recensement des communes, Programme Ilo, Cornell University - FOFIFA - INSTAT in Minten et Randrianarison, 2003

Si la proportion des migrants est faible en milieu rural, le tableau 1 montre que, avec de fortes disparités, les migrations affectent néanmoins une forte majorité des communes dans toutes les régions. La mobilité apparaît donc limitée, à faibles flux, mais généralisée sur presque tout l'espace.

2.1. Zones et ethnies d'émigration

Intéressons-nous maintenant aux provinces d'origine des migrants. Certaines provinces sont de longue date des zones de départ comme les pays Merina et Betsileo. Decary et Castel (1941) signalent que dès avant la colonisation, Merina et Betsileo « se sont répandus en marée envahissante dans tout l'Ouest Sakalava où ils colonisèrent les vallées des grandes rivières ; les tribus du Sud-Est essaient vers le Nord et le Nord-Ouest et les Antandroy eux-mêmes s'expatrient pour aller dans la région de Diego, n'hésitant pas à parcourir des trajets de l'ordre de plus de 1400 kilomètres ».

Tableau 2. Province d'origine des immigrants, 2001

Province d'origine des immigrants dans les communes en 2001	
Province des communes	%
Antananarivo	25
Fianarantsoa	39
Toamasina	8
Mahajanga	8
Toliara	13
Antsiranana	6
<i>Total</i>	<i>100</i>

Source : Recensement des communes, Programme Ilo, Cornell University - FOFIFA - INSTAT in Minten et Randrianarison, 2003

Le tableau 2 fait ressortir une distinction que l'on connaissait déjà : se distinguent les « provinces de départ » : Antananarivo, Fianarantsoa, Toliara, et les « provinces d'arrivée » : Toamasina, Mahajanga, Antsiranana. Decary et Castel distinguent déjà en 1941 des groupes ethniques à migrations temporaires (Antaisaka, Antaimoro, Antandroy, Mahafaly) et à migrations définitives (Merina, Betsileo, Antanosy). Ce sont toujours ces mêmes ethnies qui alimentent les flux migratoires à Madagascar.

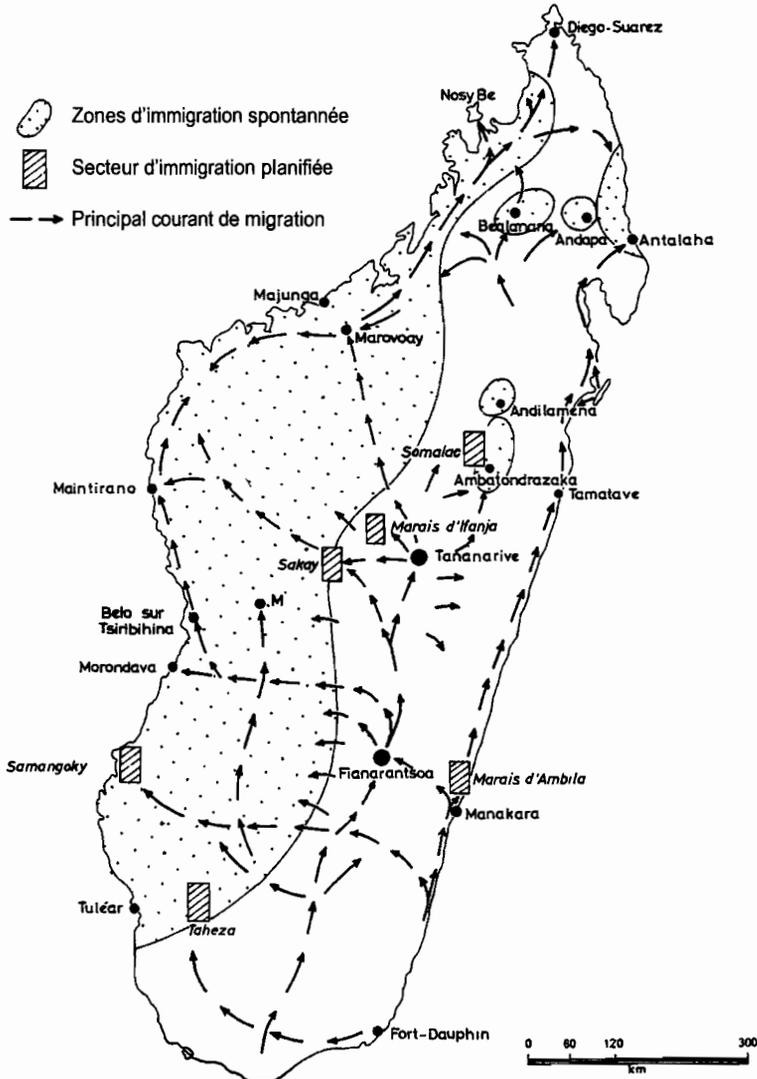
3. Migrants mobiles et migrants à la recherche d'une nouvelle sédentarité

La mobilité des populations apparaît dans de nombreux cas une perpétuation d'une tradition ancienne plus vaste. Ottino rappelle à juste titre que la fixation des habitats en pays betsimisarakaka remonte souvent à moins d'un siècle : « De nombreuses personnes gardent le souvenir de cette période de grande mobilité qui, si elle a disparu au niveau des *fehitri* ou de leurs branches localisées dans les différents villages, se maintient pour une partie de la population. En gros, l'idéal de stabilité est respecté par le tiers des habitants qui, s'occupant des terres ancestrales et formant le noyau des villages, ne bougent à peu près pas. Un deuxième tiers est plus mobile. Quant au dernier tiers, celui d'hommes et de femmes plus légers que l'herbe sèche, il ne cesse de se déplacer » (Ottino, 1998). Cette caractéristique semble partagée par un certain nombre d'ethnies.

L'accès au foncier des migrants revêt des modalités différenciées selon les lieux, selon les enjeux qu'il recouvre et selon les dynamiques socioéconomiques dans lesquelles s'inscrit leur installation. Des exemples contrastés entre la côte Est et la côte Ouest illustrent combien l'arrivée et l'installation de migrants peuvent être pour les autochtones aussi bien source d'opportunités que porteuses de conflits potentiels. Bien entendu, ne cherchent un accès au foncier que les migrants qui ont émigré de leur terroir d'origine pour trouver durablement des conditions meilleures et pour s'installer sur un nouveau terroir.

La carte 2, qui date de 1941, met en évidence la multiplicité des chemins migratoires. On distingue cependant un chemin de la côte Est et un faisceau de chemins de la côte Ouest-Nord-Ouest. Ce faisceau est alimenté par un ensemble de chemins provenant du Sud et passant par les Hautes Terres méridionales. Le Sud-Ouest est une zone d'épandage de migrants en provenance du Sud. La carte 3 établie en 1974 par Françoise Le Bourdieu est plus synthétique mais confirme la permanence des principaux chemins de migration et des flux les plus importants.

Carte 3. Migrations semi-définitives, vers 1970

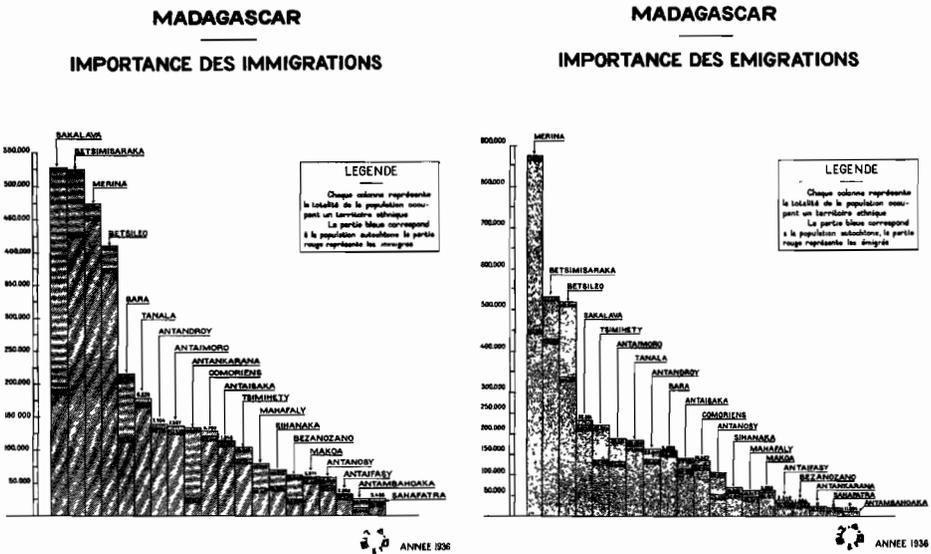


Source : in Le Bourdieu, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar*

3.2. Les zones d'immigration et d'installation des migrants

La plupart des flux de migrations ne sont pas récents à Madagascar et cela complique certainement l'interprétation des enquêtes, même récentes, menées en particulier par l'INSTAT, dans divers cadres. Ne sont souvent cités comme immigrants que les immigrants récents tant il est vrai que beaucoup (la plupart ?) des immigrants plus anciens sont « intégrés » et ne sont plus cités comme immigrants. Decary et Castel soulignent déjà en 1941 que dans le district de Mahajanga, les Sakalava qui constituent le peuplement autochtone ne représentaient déjà pas plus du sixième de la population. Il en était de même dans le district de Diego-Suarez où les Antankarana ne représentaient à la même époque pas plus du septième de la population.

Figure 1. Importance des migrations, 1936



Source : in Decary et Castel, 1941, *Modalités et conséquences des migrations intérieures des populations malgaches*

L'avancée des Merina et des Betsileo vers l'Ouest et vers l'Est se fait largement sous forme d'avancée d'un front pionnier plutôt que sous forme de migration *stricto sensu*. Là encore le processus est entamé de longue date. Ainsi l'avancée vers l'Est des Merina par le défrichement de la forêt de Manjakandriana résulte directement des guerres de Radama I^{er} contre les Bezanozano (Bertrand, 2004). De même, l'expansion des Betsileo vers l'Est et vers le Moyen Ouest se réalise vers l'Est par défrichement de la forêt naturelle d'altitude avant réintroduction de l'arbre (eucalyptus) dans le paysage après défrichement (Rabetaliana *et al.*, 2003).

Cartes 4 et 4 bis. Répartition de la population merina (1968) et betsileo (1969)

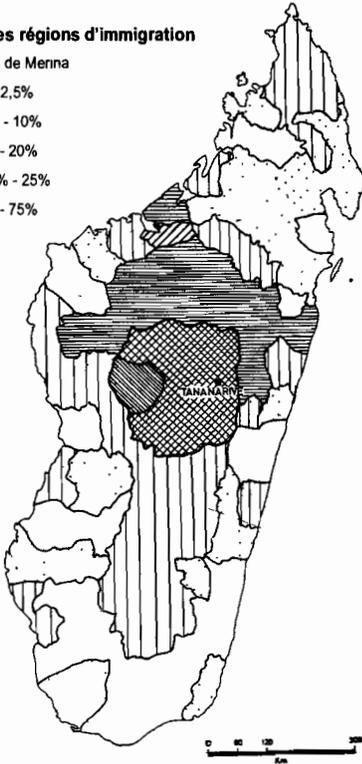
DISTRIBUTION DE LA POPULATION MERINA (1968)

1) Le Pays Merina

Population merina à 75% ou plus

2) Les régions d'immigration

1% de Merina
1 - 2,5%
2,5 - 10%
10 - 20%
20% - 25%
50 - 75%



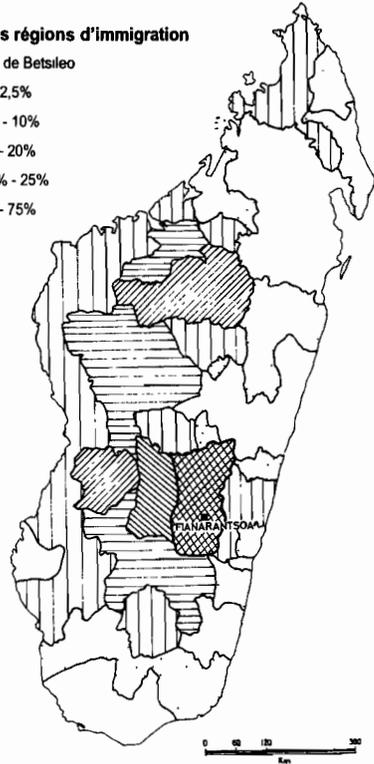
DISTRIBUTION DE LA POPULATION BETSILEO (1969)

1) Le Pays Betsileo

Population betsileo à 75% ou plus

2) Les régions d'immigration

1% de Betsileo
1 - 2,5%
2,5 - 10%
10 - 20%
20% - 25%
50 - 75%



Source : in Le Bourdieu, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar*

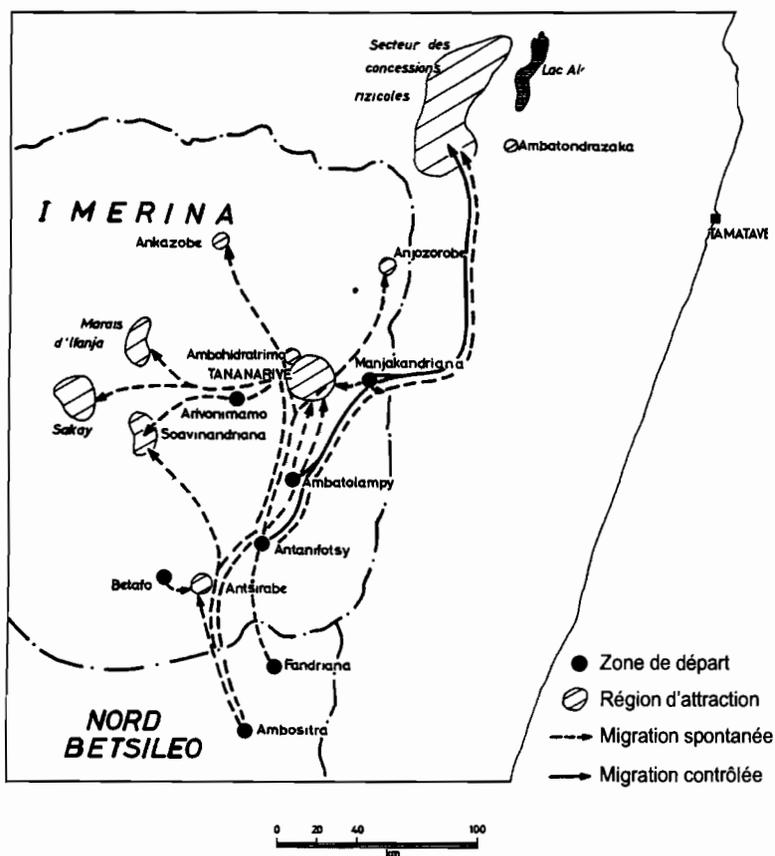
4. Modalités d'installation et difficultés d'accès au foncier des migrants spontanés et individuels

Les migrants sont diversement accueillis selon les régions et selon l'importance des flux migratoires arrivant en un lieu donné. Lorsque les flux sont faibles et qu'il s'agit encore généralement de migrants individuels isolés ou venus « en éclaireurs », le ou les migrants sont accueillis sans gros problèmes. Néanmoins, pour pouvoir s'installer et obtenir une terre à cultiver, le migrant devra satisfaire à un certain nombre d'étapes et d'épreuves successives. Dans un certain nombre de cas, les migrants sont systématiquement déclassés socialement, enfermés dans des logiques de dépendance qui les confineront dans un rôle de quasi sous-prolétariat rural (Evers, 2002).

4.1. Migrations dans l'Alaotra

La progression des Merina comme celle des Betsileo est largement multiforme au-delà de l'avancée de leurs fronts pionniers. Elle est forte le long des axes routiers importants comme, par exemple, dans la zone de la RN 2 entre Manjakandriana et Moramanga (Aubert et Razafiarison, 2003). Elle peut aussi s'opérer en plusieurs temps à l'occasion de migrations saisonnières pour des emplois de salariat agricole dans la zone du lac Alaotra.

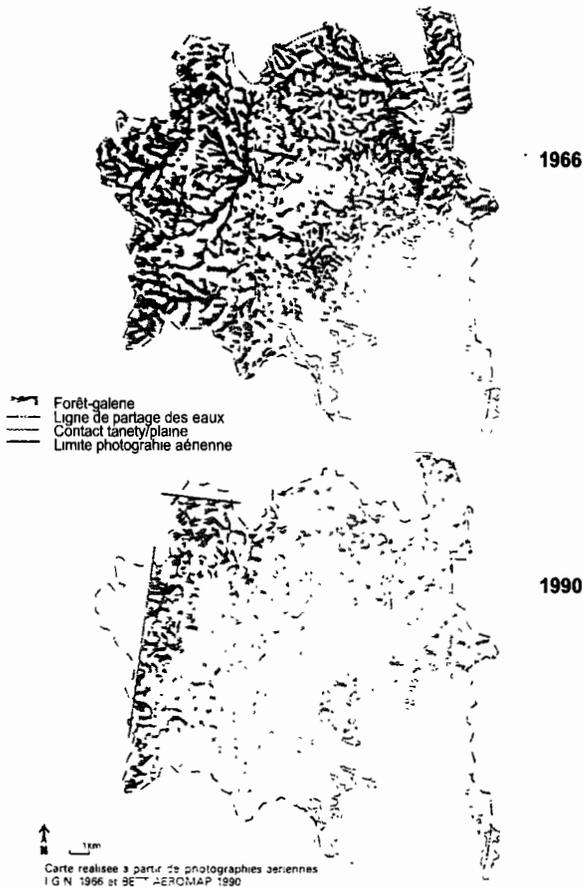
Carte 5. Circuits des migrations saisonnières en pays merina



Source : in Le Bourdieu, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar*

C'est ainsi qu'une forte proportion des formations forestières des bas-fonds et des têtes de vallon de la zone périphérique du bassin versant du Lac Alaotra ont été progressivement défrichées (Teyssier, 1995) selon une forme très particulière de « front pionnier » sur les *tanety*, comme cela apparaît sur la carte 6. Là encore, l'eucalyptus apparaît comme un instrument d'usage commode et très fréquent pour marquer l'appropriation foncière individuelle (Teyssier, 1997) et l'installation des migrants sur des espaces en déprise progressive des activités pastorales handicapées par l'insécurité et les vols de bétail, comme sur la majeure partie des zones pastorales à Madagascar.

Carte 6. L'Alaoitra, un espace régional convoité



Source : in Teyssier, 1995, *L'Alaoitra, un espace régional convoité*.

Quelle politique de développement rural dans un contexte d'enjeux fonciers exacerbés ?

4.2. L'accès au foncier : un parcours d'obstacles pour les migrants individuels

4.2.1. Le salariat agricole, la location de terres

L'accès au foncier des migrants passe généralement par une première phase de salariat agricole pour que le migrant puisse s'installer et se faire accepter avant de chercher à avoir accès à un terrain. Cet accès par le salariat passe ensuite par la location de terre puis débouche sur le défrichement ou l'achat de terrains. Ce fut le cas de longue date pour les Antaimoro le long de la côte Est dans les régions de Tamatave et d'Antalaha (Le Bourdieu, 1974).

« Le salariat agricole n'est pas très répandu à Madagascar. Une estimation effectuée sur les focus groups locaux chiffre à 17% le pourcentage de la population qui dépend principalement du salariat agricole pour son revenu. Le quart des parcelles agricoles a été exploité avec un recours à la main-d'œuvre salariée pour les travaux agricoles.

Par ailleurs, l'importance du salariat agricole montre d'importantes différences suivant les régions » (Minten et Randrianarison, 2003).

Tableau 3. Proportion de la population dont le revenu dépend principalement du salariat agricole, 2001

Importance du salariat agricole en 2001		
% de la population qui dépend principalement du salariat agricole pour leur revenu *	Moyenne	Médiane
Antananarivo	16	7
Fianarantsoa	10	3
Toamasina	18	5
Mahajanga	33	10
Toliara	17	2
Antsiranana	14	0
<i>Total</i>	<i>17</i>	<i>4</i>
% de parcelles travaillées avec de la main-d'œuvre salariée**	Recours à la main-d'œuvre salariée	Recours à l'entraide
Quintile le plus pauvre	17	42
2ème quintile	25	47
3ème quintile	21	47
4ème quintile	27	47
Quintile le plus riche	40	36
<i>Total</i>	<i>25</i>	<i>45</i>

Sources : * Recensement des communes, Programme ILO, Cornell University - FOFIFA - INSTAT, 2001

** Calculs sur la base de l'EPM 2001, INSTAT - DSM in Minten et Randrianarison, 2003

« Plus la commune est isolée plus les salaires sont bas » (Minten et Randrianarison, 2003). Cette observation attendue peut trouver plusieurs hypothèses d'explications convergentes : d'une part, les communes isolées sont plus difficiles d'accès aux salariés agricoles saisonniers, mais aussi, les difficultés d'écoulement des produits limitent beaucoup plus les dynamiques de culture commerciale et les besoins en main-d'œuvre salariée ; d'autre part, les migrants à la recherche de terres accessibles où s'installer recherchent souvent les communes isolées où il y a proportionnellement plus de terres disponibles. Ils ne sont pas en mesure de discuter beaucoup le niveau du salaire agricole.

4.2.2. Les exemples de Didy et de l'Est de l'Alaotra

Un processus similaire à celui du bassin versant de l'Alaotra se développe plus à l'Est hors du bassin versant du Lac Alaotra dans le bassin versant de l'Onive et à l'Ouest de la plaine du marais de Didy (Bertrand, 2003). A Didy, l'ouverture de la piste en 1996 a fait de l'accès au foncier un enjeu majeur entre les autochtones et les migrants. Les autochtones utilisent les

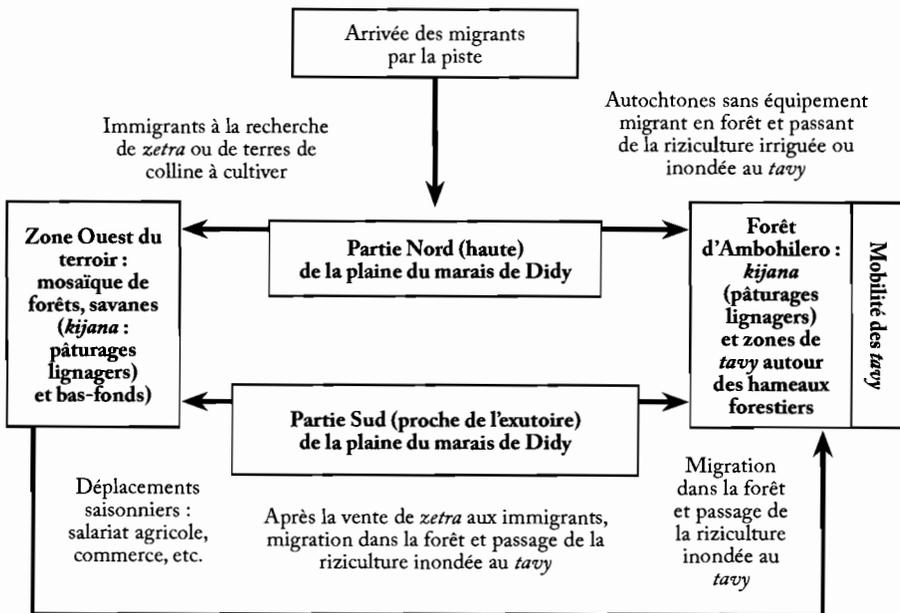
migrants pour le salariat agricole ; au bout d'un ou deux ans, ils autorisent le migrant à s'installer définitivement². Généralement ils lui proposent de lui vendre une parcelle de *zetra*³ dans une zone où il n'y a pas de maîtrise de l'eau : c'est à la fois un travail de titan et une tâche de Sisyphe, à recommencer chaque année. Certains migrants (de plus en plus nombreux) cherchent donc à obtenir des terres à cultiver sur les *tanety* à l'Ouest du terroir de Didy. Mais ces terres sont pour l'essentiel des *kijana*, pâturages lignagers coutumiers. Bien souvent, ce sont des membres des lignages autres que les chefs de *kijana* qui vendent ces terres : il en résulte des conflits nombreux. On assiste donc actuellement à un certain nombre d'évolutions significatives :

- la remise en cause progressive du rôle des autorités coutumières avec la disparition de l'entraide et le développement du salariat ; le pouvoir oral des chefs de *kijana* (chefs de lignages ou de segments lignagers) est de plus en plus souvent bafoué ;

- les lignages se divisent en segments (*tarika*) et donc les *kijana* se fragmentent progressivement et d'autres conflits résultent de l'existence fréquente de plusieurs chefs (*tangalomena*) pour un même segment de lignage : cela favorise les « achats » contestés de terre des migrants à la recherche de parcelles de *tanety* ;

- les autochtones (en particulier ceux des zones défavorisées du marais où la maîtrise de l'eau et l'aménagement de rizières sont impossibles) sont en compétition avec les migrants dans la recherche de terres de *tanety* à cultiver. Ils ont bien assimilé que des cultures de rente intéressantes sont possibles sur les *tanety*.

Figure 2. Accès au marché, accès au foncier et migrations



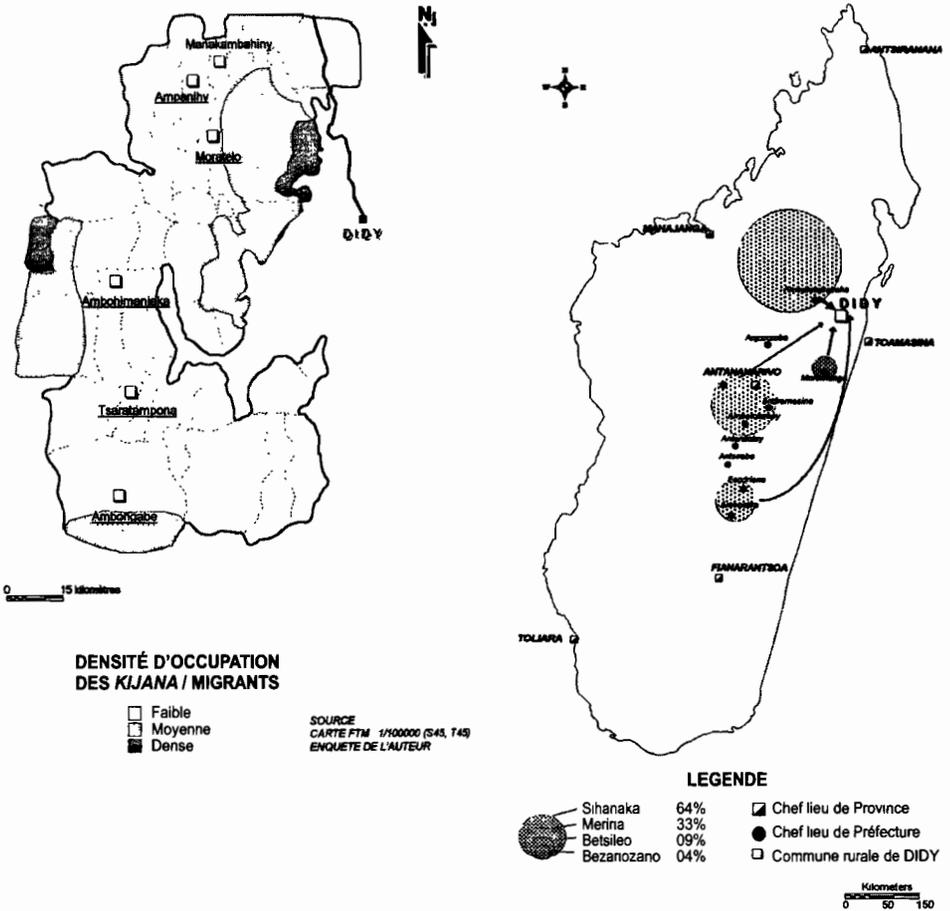
Source : in Bertrand A., 2003, « Accès au marché, accès au foncier et migrations », in Aubert S. et al. (eds.) *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar, Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*.

² De plus en plus, à l'Ouest du terroir de Didy, les migrants se regroupent en quartiers ou hameaux selon leur origine et au bout d'un certain temps, les nouveaux migrants de même origine rejoignent directement ces hameaux sans demander l'autorisation d'installation aux autorités coutumières de Didy.

³ Zone de marais à défricher, à drainer et à transformer en rizière.

A l'Est du terroir de Didy, l'extension des *tavy* traduit une dynamique différente. Ce sont des autochtones qui migrent de la plaine de Didy (et en particulier de la zone Sud où la maîtrise de l'eau est impossible) pour profiter de la meilleure sécurité alimentaire et de la bonne productivité du travail des *tavy*. Cette migration à l'intérieur du terroir est encore modérée (Lemalade et Dewaele, 1996). L'immobilisme de l'administration foncière a créé un terrain propice au développement très rapide d'un imbroglio foncier et à l'apparition des conflits fonciers (Lemalade et Dewaele, 1996 ; Raveloson et Chalvin, 1998).

Cartes 7 et 7 bis. Occupation des *kijana* par les migrants, origine des migrants, commune rurale de Didy



Source : in Randrianarivelo, 1998, *Migration et dynamique de gestion et d'utilisation des parcours pastoraux dans un milieu humide : exemple de l'Ouest de Didy Ambatondrazaka*, Mémoire CAPEN, ENS, Université d'Antananarivo

4.3. Des relations ambivalentes, complexes et évolutives entre migrants et autochtones, une instrumentalisation réciproque

Les relations de plus en plus difficiles entre migrants et autochtones à l'Ouest du terroir de Didy illustrent bien la complexité mouvante des situations foncières dans les zones où l'immigration est importante.

L'accueil de migrants isolés ou en petit nombre ne pose généralement pas de problèmes si ceux-ci respectent les règles et demandent une autorisation d'accès et d'installation aux autorités coutumières. Cela ne veut pas dire pour autant que les migrants ne seront pas utilisés au préalable et le plus longtemps possible comme salariés agricoles à des tarifs aussi réduits que possible. L'exemple de Didy montre que les terres qui peuvent leur être concédées ou vendues (au prix le plus fort possible) ne sont pas forcément celles qui seront les plus faciles à cultiver, les *zetra* sont à cet égard un exemple presque extrême de « piège foncier » pour les migrants. Il y a donc souvent une utilisation des migrants par les autochtones au profit de leurs stratégies propres de développement.

L'arrivée des migrants crée une opportunité pour certains groupes de la société locale autochtone pour tenter de modifier à leur avantage la hiérarchie ou l'organisation sociale. Les ventes de terres des *kijana* de l'Ouest de Didy par des cadets au nez et à la barbe des chefs de lignages illustre parfaitement ces évolutions des sociétés locales induites ou accélérées par l'arrivée des migrants. Les migrants profitent de ces failles dans l'organisation sociale autochtone pour asseoir leur présence de façon plus durable puis pour augmenter leur nombre et donc *in fine* leur poids social local. À terme, ils sont suffisamment forts pour se passer de l'accord des autorités coutumières autochtones pour faire venir et installer de façon autonome de nouveaux migrants de leur groupe lignager.

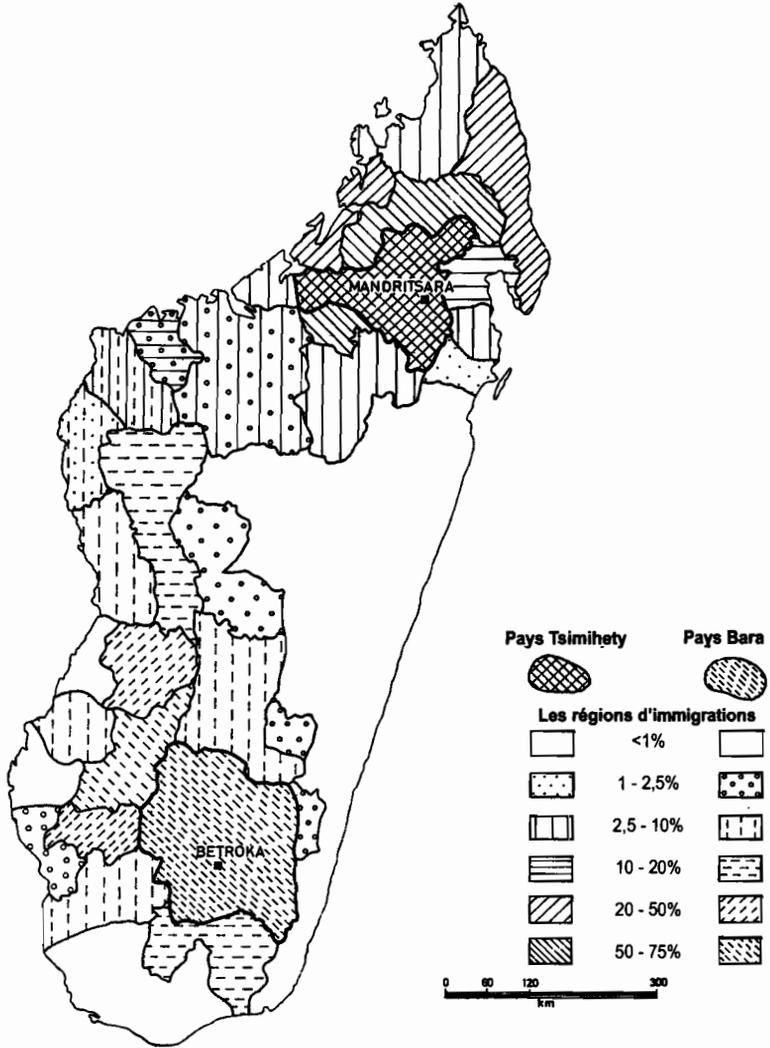
D'autres exemples du Sud et de l'Ouest malgache illustrent cette complexité et l'évolution des relations entre migrants et autochtones. « L'Androy et le pays mahafaly offrent des conditions naturelles marginales pour l'élevage bovin. La catastrophe écologique causée par la destruction des *raketa* (*Opuntia sp.*), qui constituaient un excellent aliment d'appoint pour le bétail en cas de sécheresse, a provoqué au début des années 1930 une première crise grave du système de production tandroy. Les éleveurs tandroy ont alors commencé à se répandre dans l'ensemble du pays à la recherche de revenus leur permettant de continuer à accumuler des bœufs » (Fauroux et Koto, 1993).

4.3.1. En pays Bara

Avant de devenir une terre d'accueil, le pays Bara a été une terre d'émigration avec des déplacements à la recherche de terrains de parcours que Françoise Le Bourdieu qualifie de « frontaux » : « Ce sont des migrations de masse, avançant tel un front pionnier, et occupant progressivement le sol de façon presque continue. Il s'agit moins de migrations que d'expansion proprement dite [...]. L'expansion bara est tout aussi importante. Elle s'est insinuée de part et d'autre du monde betsileo, en remontant le couloir d'Ivohibe, et en s'étalant vers l'Ouest, à la conquête de la dépression périphérique qui longe le massif ancien » (Le Bourdieu, 1974).

Peu intéressés par l'agriculture, les Bara se sont montrés accueillants pour les migrants à la recherche de terres agricoles dans le temps même où ils étendaient leurs espaces de parcours (Deschamps, 1959 ; Hoerner, 1986) avant que l'insécurité pastorale ne vienne à nouveau les cantonner dans les années 1980 (Fauroux, 1994 ; Saint-Sauveur, 1998).

Carte 8. Populations Tsimihety et Bara, 1968



Source : in Le Bourdieu, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar*

« Si les Bara sont sans doute accueillants - même si leur surnom d'Imamono et les descriptions des premiers colons les présentent plutôt comme inhospitaliers et belliqueux - ils n'accueillent pas n'importe qui, n'importe où, ni sans contrepartie. Comme dans le reste de la Grande Ile, un individu ne peut s'installer en pays bara sans se conformer aux règles et observer les contraintes locales dictées par les populations autochtones ou leurs représentants » (Moizo, 2000).

Les migrations en pays bara, la plupart du temps temporaires il y a encore quelques décennies, ont pris depuis une dizaine d'années un caractère collectif et définitif qui exclut de plus en plus les autochtones des processus d'installation et de sédentarisation des nouveaux migrants. Il en résulte des frictions et la remise en cause de l'installation voire de la présence

de migrants sur le territoire des Bara. Ceci génère des conflits⁴ et des situations complexes entre migrants et Bara, certaines lignées Bara pouvant favoriser l'installation de migrants en fonction d'opportunités, de stratégies individuelles ou de conflits de génération internes aux Bara. Les migrants menacent en priorité les espaces forestiers qui leurs apparaissent en accès quasi libre du fait de l'érosion du pouvoir lignager des Bara.

Les Bara ont perdu leur rôle lucratif d'intermédiaires dans l'installation des migrants qui sont maintenant mus par d'autres motivations que précédemment, plus tournés vers la sédentarisation, la réussite individuelle, et moins marqués par la référence lignagère originelle au détriment d'une simple référence à la région d'origine.

Les stratégies individuelles se multiplient au sein des différents groupes sociaux : autochtones, migrants anciens, migrants récents, mais dans le même temps de nouvelles formes d'alliance s'instaurent entre certaines catégories de migrants et d'autochtones et modifient les règles d'accès au foncier en rendant plus facile l'accès des migrants. En réaction, les Bara participent fortement dans les villages limitrophes à la mise en place du Parc National forestier Vohibasia-Zombitse.

4.3.2. En forêt des Mikea, dans le pays Masikoro

Dans le couloir d'Antseva entre Toliara et Morombe, les Masikoro disposent de longue date de vastes parcours pour leur bétail. La forêt a été exploitée pour le bois d'oeuvre, puis un front pionnier de défriche - brûlis (*hatsaky*) s'est mis en place suite aux incitations publiques pour développer la culture du maïs pour l'exportation à La Réunion et du coton⁵ dans les années 1970. Les superficies cultivées par déforestation ont rapidement augmenté avec l'afflux de migrants Masikoro, mais aussi Tandroy, Mahafaly et Vezo. « Aujourd'hui, deux dynamiques opèrent dans un contexte de raréfaction d'une ressource forestière et d'une réserve foncière : une course à la forêt et depuis peu, une amorce de fixation des champs par la culture du manioc et/ou du coton sur les anciens essarts et un retour à la culture en savane » (Blanc-Pamard, 2000).

Les clans fondateurs autochtones ont eu des stratégies différentes. L'un a accueilli les migrants et a conclu des alliances, le plus souvent matrimoniales, avec eux en créant de nombreux villages. L'autre n'a pas cherché à mettre en culture la forêt en intégrant les migrants préférant avoir recours au salariat des migrants pour défricher de grandes superficies. Cette stratégie est devenue celle des nouveaux venus sur le front de défrichement dans un contexte de relâchement des liens lignagers au profit des ménages simples.

L'accès à la terre se fait par le défrichement du *hatsaky* et la mise en culture. Le droit de hache ouvre un droit foncier à long terme. Les migrants demandent un accès à la terre au représentant du clan fondateur et le *hatsaky* permet leur intégration locale. Les parcelles de forêt sont parfois vendues aux migrants après une période probatoire d'intégration (matrimoniale), ceux-ci pouvant alors faire venir des parents pour les rejoindre. Les conflits entre autochtones et migrants sont limités car les autochtones contrôlent encore l'accès au foncier.

4.4. Migration et/ou essaimage local : l'exemple de l'Ankay

Les migrations ne sont pas nécessairement des migrations de longue distance : des implantations nouvelles se font souvent à proximité des zones où la densité de peuplement rend plus difficile l'accès au foncier. Il s'agit là plutôt d'essaimage que de migration. A Tsaraniafara, à proximité de la RN 2, le terroir villageois est pratiquement saturé et nombre de ceux qui n'ont

⁴ Ces conflits sont parfois violents et se focalisent la plupart du temps sur des vols de bétail.

⁵ On a parlé alors d'un boom du coton.

pas une position sociale suffisante pour avoir accès aux *tavy* sur le terroir sont contraints d'essaimer à quelques kilomètres plus au Sud en direction de Beparasy. Cet essaimage des *tavy* en zone forestière (Rakotoarivony, 1998) s'accompagne d'une colonisation simultanée de nouveaux bas-fonds défrichés progressivement pour la création de rizières irriguées. On voit donc se reproduire en pays Bezanozano un phénomène similaire à celui décrit par Rakoto Ramiarantsoa (1994) à propos des « zanakandriambe d'Andranomisa ». Plus exactement, le processus observé ressemble à celui décrit pour la migration Merina vers l'Ouest de l'Amoronkay et du Vakiniadiana (Henry, 1992). Ce processus aboutit à une déforestation presque complète du paysage initialement forestier. Le défrichement des bas-fonds se combine avec les cultures temporaires de *tavy* sur les *tanety* (en attendant que la rizière soit drainée et la sole rizicole mûre) et la déforestation des *tanety* est favorisée par les paysans pour permettre une mise en eau plus précoce des rizières (Rakotovao, 1995) selon des modalités très proches de celles décrites par Rakoto-Ramiarantsoa (1994).

Mais, l'isolement peut être aussi une stratégie d'accès au foncier pour certains migrants. Ainsi, dans la zone entre Moramanga et Beparasy, une vaste partie des surfaces est occupée par des plantations de pins réalisées par la Société Fanalamanga. Lors de la réalisation de ces plantations, les populations originelles dans cette zone ont été déguerpiées⁶ et il existe entre Moramanga et Beparasy un véritable « no man's land ». Les plantations de pins n'occupent pas tout l'espace, elles sont installées sur les meilleurs sols et ont laissé en place nombre de petits îlots ou massifs de forêt naturelle. La partie Sud de ces plantations éloignée de la RN2 est plus ou moins laissée à l'abandon et l'on observe depuis quelques années un certain nombre d'installations « clandestines » de migrants individuels qui défrichent progressivement certains de ces petits massifs forestiers naturels pour y faire des *tavy*.

Photo 1 : Bas-fonds forestier défriché et converti en rizières dans l'Ankay entre la RN 2 et Beparasy, 1994



Source : A. Bertrand

6 Ce qui explique la rémanence annuelle des feux contre les plantations forestières de pins.

5. Difficultés d'accès au foncier et dynamisme agraire des migrants

Partout, les difficultés d'accès au foncier que rencontrent les migrants les contraignent à adopter des techniques intensives pour cultiver les quelques terres qui leur sont « concédées ». Ils disposent en général de superficies plus faibles et de terres moins fertiles, ils sont donc contraints à l'intensification et à l'innovation s'ils veulent arriver à une autosuffisance alimentaire ou économique :

- le long de la RN2 dans la région de Beforona les migrants qui s'installent, attirés par le trafic routier et par l'existence d'un marché prometteur, ne trouvent souvent d'autre possibilité d'installation de cultures que sur les bas-côtés de la route. Sur ces talus, ils cultivent du gingembre qui se vend un bon prix et qui procure des revenus élevés (Guizol *et al.*, 1996) ;
- à Didy, les migrants se voient offrir plusieurs alternatives. Soit louer des terres de rizière plus ou moins bien aménagées au prix fort dans les parties moyennes ou basses de la plaine (avec risque d'inondation), soit acheter des *zetra* (là encore au risque d'une inondation toujours possible), soit enfin acheter plus ou moins en marge du droit coutumier des terres de *tanety* sur des *kijana* à l'Ouest du terroir. Sur ces terres de *tanety* difficiles à obtenir, ils installent de préférence des cultures plus intensives : pomme de terre et haricots⁷. Depuis peu les migrants sont parmi les plus intéressés par les nouvelles techniques d'agriculture sans labour (gestion agro-biologique des sols) développées par l'ANAE en liaison avec TAFE, le FOFIFA et le CIRAD ;
- en pays Bara, les migrants se sont fortement impliqués dans l'adoption de nouvelles techniques agraires et de nouveaux réseaux de commercialisation des produits agricoles initiés par le PSO, Projet Sud-Ouest. Ces actions leurs apparaissent un moyen supplémentaire de mieux contrôler et sécuriser l'espace foncier qu'ils ont obtenu (Samisoa et Moizo, 2000).

Photo 2. Extension des cultures sur *tanety* de riz pluvial, 1996



Source : A. Bertrand

⁷ Et triticales lorsque la KOBAMA collectait encore cette céréale puisque Didy fut, en raison de son micro-climat, avec le Vakankaratra une des zones importantes de production.

La photo 2, prise en 1996 entre Ambatondrazaka et Antsevabe sur la piste Ambatondrazaka-Didy, montre l'extension des cultures sur *tanety* de riz pluvial (une innovation récente qui se développe rapidement) deux ans après l'installation d'un migrant dans un espace isolé à l'Est du bassin versant de l'Alaotra.

Il convient toutefois de tempérer cette présentation des migrants comme porteurs d'un dynamisme d'évolution des cultures et des systèmes agraires. Cette affirmation semble exacte dans le cas de migrations spontanées à la recherche d'un enracinement durable sinon définitif. *A contrario*, Raison (1984) donne à propos du Moyen Ouest divers exemples témoignant du contraire dans le cas de migrations organisées et focalisées sur l'installation de populations sans formation ou mal préparées (chômeurs urbains, migrants réunionnais de la Sakay, etc.).

Conclusion

Il conviendrait donc pour l'Etat malgache de reconsidérer la conception administrative de l'organisation des migrations et de faire évoluer l'action publique vers l'accompagnement et dans une certaine mesure l'orientation des flux migratoires spontanés. Ceci passera nécessairement par une actualisation sérieuse des informations disponibles et par de nouvelles analyses plus fines et plus précises du fait migratoire rural actuel, qui reste jusqu'à présent peu ou pas étudié à Madagascar.

Une telle réflexion est nécessaire à Madagascar. Il apparaît un déséquilibre démographique et de la pression foncière globalement entre l'Est et l'Ouest. Les efforts de la puissance publique et en particulier du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche doivent chercher à rééquilibrer le développement rural en focalisant un certain nombre d'efforts vers l'Ouest de la Grande Ile. Compte tenu du croît démographique, la population malgache double en environ 25 ans. C'est à l'Ouest qu'existent les possibilités d'accueil d'une part importante des émigrants ruraux à venir si l'on ne veut pas faire grossir de façon exagérée et socialement dangereuse la demande de travail insatisfaite en milieu urbain.

Bibliographie

- Aubert S., Razafiarison S., 2003, « Les tensions relatives à la représentation de la forêt » in Aubert, S., Razafiarison, S., Bertrand A. (eds.) *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar, Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, CIRAD, CITE, FOFIFA, Montpellier, Antananarivo.
- Bertrand, A., 2003, « Accès au marché, accès au foncier et migrations », in Aubert, S., Razafiarison, S., Bertrand A. (eds.) *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar, Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, CIRAD, CITE, FOFIFA, Montpellier, Antananarivo.
- Bertrand A., 2004, « The spread of Merina people in Madagascar and natural forest and eucalyptus stand dynamics », in Babin D. (ed.), *Beyond Tropical Deforestation, From Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development*, CIRAD, UNESCO, MAB, Paris.
- Blanc-Pamard C., 2000, « Agriculture pionnière et pratiques foncières, Forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar) », in Milleville P., Moizo B., Blanc-Pamard C, Grouzis M. (eds.), *Sociétés paysannes, dynamiques écologiques et gestion de l'espace rural dans le sud-ouest de Madagascar*, IRD, CNRE, CNRS, Paris, Montpellier, Antananarivo.

- Decary R., Castel R., 1941, *Modalités et conséquences des migrations intérieures récentes des populations malgaches*, Imprimerie officielle, Tananarive.
- Deschamps H., 1959, *Les migrations intérieures passées et présentes à Madagascar*, Berger-Levrault, Paris.
- Evers S., 2002, *Constructing History, Culture and Inequality. The Betsileo in the Extreme Southern Highlands of Madagascar*, Brill, Leiden, Pays-Bas.
- Fauroux E., 1994, « Les échanges marchands dans les sociétés pastorales de l'ensemble méridional de Madagascar », *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 30, n°1-2, ORSTOM Paris.
- Fauroux E., 1995, « Les maladresses de l'Etat, acteur de développement dans une région isolée de Madagascar », UMR Regards, CNRS, ORSTOM, Talence.
- Fauroux E., Koto B., 1993, « Les migrations mahafales dans le processus de ruralisation de la ville de Toliara (Madagascar) », *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 29, ORSTOM, Paris.
- Guizol P., Razafindraibe R., Ramanantenasoa B.J., Karsenty A., 1996, « Etudes en sciences humaines », in *Etude pour l'aménagement des bassins versants et la gestion des risques de dégradation des infrastructures routières*, ONE, Antananarivo.
- Henry C.P., 1992, *Etude d'un paysage en évolution : la colonisation de l'est de l'Amoronkay*, Université de Montpellier III.
- Hoerner J.-M., 1986, « Géographie régionale du Sud-Ouest de Madagascar », *Association des géographes de Madagascar*, Antananarivo.
- Instat, 2006, « Enquête périodique auprès des ménages 2005, Résultats provisoires », INSTAT, *Policy Brief*, Antananarivo.
- Le Bourdieu Françoise, 1974, *Hommes et paysages du riz à Madagascar, étude de géographie humaine*, FTM, Antananarivo.
- Lemalade J.-L., Dewaele A., 1996, *Dynamiques et stratégies des acteurs pour l'utilisation du terroir et de ses ressources : le fonctionnement des systèmes agraires du firaisampokontany de Didy, fi-vondronana d'Ambatondrazaka*. Antananarivo, ESSA, Montpellier, Engref, 98 p.
- Minten B., Randrianarison L., 2003, « La main d'œuvre agricole à Madagascar », *Conférence Agriculture et pauvreté*, FOFIFA, SICIIV, Cornell Programme ILO, Antananarivo.
- Moizo B., 2000, « Les relations autochtones - migrants en pays bara. Contrôle de l'espace et enjeux fonciers », in Milleville P., Moizo B., Blanc-Pamard C., Grouzis M. (eds.), *Sociétés paysannes, dynamiques écologiques et gestion de l'espace rural dans le sud-ouest de Madagascar*, IRD, CNRE, CNRS, Paris, Montpellier, Antananarivo.
- Ottino P., 1963, *Les économies paysannes malgaches du Bas Mangoky*, Berger-Levrault, Paris.
- Ottino P., 1998, *Les champs de l'ancestralité à Madagascar : parenté, alliance et patrimoine*, Karthala, Paris.
- Rabetaliana H., Bertrand A., Razafimamonjy N., Rabemananjara E., 2003, « Dynamiques des forêts naturelles de montagne à Madagascar », *Bois et Forêts des Tropiques*, n°276, Montpellier.
- Raison J.-P., 1971, « Migrations intérieures », in Le Bourdieu F., Battistini R., Le Bourdieu P. (eds.), *Atlas de Madagascar*, Association des géographes de Madagascar, BDPA, Tananarive.
- Raison J.-P., 1984, *Les Hautes Terres de Madagascar et leurs confins occidentaux*, Karthala, 2 tomes, Paris.
- Rakotoarivony M., F., 1998, *L'essaimage des tavy hors du terroir, cas du terroir de Tsaramiafara*, CIRAD, FOFIFA, ESSA, Antananarivo.
- Rakoto Ramiarantsoa H., 1994, « L'Imerina », in Raison J.-P. (ed.), *Paysanneries malgaches dans la crise*, Karthala, Paris.
- Rakotovo N.-A., 1995, *Enquête auprès des populations de la zone de forêt naturelle de Manjankandriana déforestée depuis 1903, sur les conditions, les dates locales, les acteurs et les causes de la déforestation des tanety*, CIRAD, FOFIFA, Antananarivo.

- Raveloson G., Chalvin A., 1998, *Migration et dynamique de gestion et d'utilisation des parcours pastoraux dans un milieu humide : l'exemple de l'ouest du terroir de Didy (Ambatondrazaka)*, CIRAD, FOFIFA, ONE, Antananarivo.
- Saint-Sauveur A., 1998, *Gestion des espaces et des ressources naturelles par une société pastorale, les Bara du Sud-Ouest malgache, Implications pour une politique environnementale décentralisée*, Thèse de doctorat en géographie, UFR de Géographie, Université Michel de Montaigne, Bordeaux III.
- Samisoa, Moizo B., 2000, « Migrations définitives et appropriation symbolique du milieu : les Tandroy du plateau de Vineta », in Milleville P., Moizo B., Blanc-Pamard C., Grouzis M. (eds.), *Sociétés paysannes, dynamiques écologiques et gestion de l'espace rural dans le sud-ouest de Madagascar*, IRD, CNRE, CNRS, Paris, Montpellier, Antananarivo.
- Sedagri, 1971, *Migrations et développement rural : essai méthodologique*, SEDAGRI, Document ronéoté, Paris.
- 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 Géographique Française*, n°1995-3, Paris.
- Teyssier A., 1997, *Le titre foncier dans la guerre des eucalyptus. Front pionnier et sécurisation foncière : le nécessaire recours à l'Etat*, CIRAD-SAR, Montpellier.

Chapitre 7

Population et espace rural

Gastineau B., Rakotoson L.

Dans les agricultures faiblement mécanisées, comme le sont celles de la majorité des pays africains, l'appropriation foncière et la disponibilité de la main-d'œuvre représentent les deux facteurs majeurs du développement agricole. L'effectif de la population rurale et sa répartition sur un territoire sont donc deux données essentielles de la mise en valeur agricole des économies africaines.

Madagascar connaît actuellement une croissance démographique sans précédent. L'île reste un pays dont la majorité de la population vit en zone rurale et dépend des activités agricoles. L'analyse des effectifs de la population rurale et de sa répartition dans l'espace permet de mieux comprendre les enjeux de peuplement. Alors que Madagascar a longtemps été considérée comme « sous-peuplée », aujourd'hui les pouvoirs publics et les organisations internationales s'inquiètent de la croissance démographique rapide. La pression sur l'espace, sur les ressources et notamment sur les terres arables n'est pas ressentie de la même façon selon l'époque ou le lieu. De même, les solutions proposées à une pression jugée trop forte sont diverses : intensification de l'agriculture, déplacement des populations vers les villes ou d'autres zones rurales moins peuplées, etc.

Il s'agit ici d'analyser le rapport entre la population et l'espace agricole à Madagascar de la période précoloniale à aujourd'hui, afin de montrer que le lien entre la démographie et le développement rural passe par différentes interfaces qui ne peuvent pas se résumer à des densités de population. Tout un ensemble de données contextuelles (historiques, politiques, économiques, etc.) doivent être prises en compte pour comprendre la situation actuelle.

1. L'époque précoloniale

L'évolution de la population malgache pendant le siècle qui a précédé la colonisation française est mal connue. Les rares sources disponibles sont souvent contradictoires. Néanmoins, confrontant divers documents écrits au cours du XIX^e siècle, Campbell (1991) tente de reconstituer l'évolution de la population entre 1818 et 1900. En début de période, la population avoisinerait les 2 millions et en 1900, il n'y aurait guère plus de 2,5 millions d'individus sur l'île. La croissance de la population est à cette époque très largement limitée par une

mortalité élevée, le XIX^e siècle est en effet marqué par de nombreuses famines et épidémies (paludisme, choléra, typhoïde, variole, etc.).

La population reste donc peu nombreuse et la densité faible : à la fin du XIX^e siècle, on compte moins de 4 habitants au kilomètre carré (Campbell, 1991). Les terres fertiles du Sud-Est connaissent des densités de population supérieures à la moyenne (10 hab./km²). C'est sur les Hauts Plateaux et surtout en Imerina que la densité est la plus élevée, pouvant atteindre 20 hab./km² en zone rurale et environ 100 hab./km² dans la capitale.

La quasi-totalité de la population vit en milieu rural. Seules la capitale, Antananarivo, et quelques villes, notamment portuaires, peuvent être qualifiées de zone urbaine. A l'inverse des zones rurales, Antananarivo voit sa population augmenter de façon significative au cours du XIX^e siècle : elle comptait moins de 20.000 habitants en 1820 et un peu plus de 43.000 en 1900 (Campbell, 1991 ; Gendreau, 1972). La croissance démographique de la capitale s'explique par l'arrivée de migrants venant des régions rurales. En 1900, Madagascar ne compte que deux centres urbains de plus de 5000 habitants : Antananarivo (43.000 habitants) et Tamatave (7000 habitants) (Gendreau, 1972). Au total moins de 3% de la population totale habite en ville.

Les zones rurales sont donc très faiblement peuplées, mais compte tenu de l'environnement peu favorable de certaines régions et des techniques de production agricole peu productives, il semble qu'au XIX^e siècle certaines contrées aient déjà atteint leur densité maximale. L'absence de voie de communication, d'organisation du territoire, l'isolement d'une grande partie de la population rurale soumise à de forts aléas climatiques, et donc à de fortes variations de production agricole, expliquent que des campagnes faiblement peuplées soient fréquemment touchées par des famines particulièrement meurtrières tout au long du siècle.

Cependant, le monde rural malgache est loin d'être homogène. Dès le début du XIX^e siècle, l'Imerina se distingue des autres régions par une mise en valeur agricole des terres bien plus importante que dans le reste du pays. Le Roi Andrianampoinimerina (1787-1810), seul propriétaire des terres de son royaume et seul maître du travail et de la vie de ses sujets, fait de l'aménagement des plaines autour d'Antananarivo l'une de ses priorités pour lutter contre les famines récurrentes : « Mon seul ennemi c'est la famine et celui qui ne travaille pas ouvre à l'ennemi les portes du pays. Les racines de manioc sont mes soldats dans la bataille contre la famine. Plantez du riz et mettez beaucoup de fumier, plantez aussi du manioc, des patates, du maïs, des haricots... » (Andrianampoinimerina cité in Bastian et Groizon, 1960).

L'une des contraintes pour réaliser les aménagements nécessaires pour la culture rizicole, comme les réseaux hydrauliques, fut de trouver la main-d'œuvre en nombre suffisant. Andrianampoinimerina a multiplié les initiatives pour que l'ensemble de la population travaille sur les plaines rizicoles. Les mesures décidées par le Roi étaient plus ou moins coercitives : récompenses pour les meilleurs producteurs, distribution d'*angady*¹, peines sévères pour ceux qui refusaient de travailler, corvées obligatoires, etc.

Sur les plaines irriguées, la riziculture Merina disposait dès le début du XIX^e siècle de techniques élaborées qui furent ensuite négligées ou complètement oubliées (Raison, 1972). Le degré d'évolution technique variait selon la densité de population : plus la densité était forte, plus les techniques de production rizicole étaient raffinées (Raison, 1972). L'irrigation des pépinières et des rizières ainsi que l'entretien régulier des aménagements étaient coûteux en temps de travail et cela nécessitait que la population soit organisée et nombreuse. Ces conditions n'étaient réunies que dans les alentours d'Antananarivo, territoire sous le contrôle du Roi Andrianampoinimerina. Dans le reste de l'île, les populations peu nombreuses ont conservé des techniques de production traditionnelles.

Sous le règne du roi Radama I^{er} (1810-1828), puis de la reine Ranavalona I^{er} (1828-1861), l'organisation de l'espace rural et de sa population vont être quelque peu modifiées. Aidé par les Anglais, Radama I^{er} continue l'œuvre de son père Andrianampoinimerina, c'est-à-dire

¹ Sorte de bêche.

l'agrandissement et l'organisation du royaume, jusqu'à être reconnu roi de toute l'île. La dispersion de la population dans l'espace rural devient alors un obstacle important à l'autorité de Radama I^{er} puis de Ranavalona I^{er}. Le roi puis la reine vont tenter de créer des voies de communication et de concentrer les populations autour de ces voies afin de mieux contrôler le territoire du point de vue économique et politique. Des villages de colons sont même créés de toutes pièces notamment sur la route du Sud (Behenja, Ambatolampy, Ampitatafika, Antanifotsy, etc.) (Raison, 1984). Des terres étaient attribuées aux colons, mais de façon révoicable, ce qui ne les encouragerait pas à s'établir définitivement. Les villages ont néanmoins prospéré grâce à l'arrivée d'autres populations comme les esclaves à qui l'on a attribué des terres. D'autres villages ont ainsi été érigés pour fournir à la royauté le bois, le fer, le charbon (Raison 1984). De plus, des migrations importantes ont été observées vers les ports conquis par le pouvoir royal (Mahajanga 1823, Foulpointe 1824, Fort Dauphin 1825) permettant l'exportation du riz et du bétail et l'importation d'armes et de tissus.

Cette nouvelle organisation du territoire rural autour d'axes de communication ne doit pas faire oublier que pendant cette même période, les campagnes malgaches ont connu de fortes migrations internes qui allaient à l'encontre du projet de la royauté visant à mieux contrôler l'espace. En effet, une population nombreuse a fui le pouvoir royal, notamment les impôts fonciers particulièrement élevés, en s'éloignant de la capitale, centre de la royauté (Raison, 1984).

De nouveau, le faible effectif de la population malgache et sa grande dispersion apparaissent comme un obstacle aux projets royaux. Le manque de main-d'œuvre rend difficile le développement de la production agricole et industrielle du pays et la construction de voies de communication. La demande en main-d'œuvre augmente rapidement tant pour renforcer l'armée que pour créer de nouvelles plantations sur les côtes Est ou pour exploiter les richesses minières (Campbell, 1988). Pour tenter d'y remédier, Radama I^{er} va intensifier le *fanompoana*, système de corvée obligatoire. La main-d'œuvre gratuite est aussi constituée d'esclaves. Il faut rappeler qu'en 1820, l'importation d'esclaves est interdite et que la classe des esclaves est constituée dès lors par des Malgaches qui ont été faits prisonniers au cours des conquêtes royales. Entre 1830 et 1847 sous le règne de Ranavalona I^{er}, on estime que près de 90.000 individus ont été ainsi réduits au statut d'esclave (Campbell, 1988).

Cependant, les corvées obligatoires dues au pouvoir royal vont avoir des effets particulièrement désastreux sur l'agriculture malgache. Les corvées royales qui pèsent sur les hommes libres privent le monde rural Merina de la main-d'œuvre agricole. Les hommes qui ont l'obligation de venir travailler sur les terres royales autour de la capitale délaissent leurs propres terres et de nombreux réseaux hydrauliques vont ainsi être abandonnés, ayant de lourdes conséquences sur les rendements agricoles. Malgré la croissance du nombre d'esclaves qui viennent prêter main forte pour les cultures rizicoles de l'Imerina, l'effectif est loin d'être suffisant et « le bel aménagement des plaines de Tananarive avait ainsi atteint en 1895, un état de délabrement dangereux et les superficies cultivables s'étaient sans conteste, réduites » (Raison, 1972, p.424).

Avant la période coloniale, l'effectif de la population malgache est faible et surtout en faible croissance. La population réside principalement en zone rurale sur un territoire relativement vaste. Ceci n'exclut pas que localement, certaines populations aient eu à faire face à des situations de saturation foncière. L'isolement, l'absence de voies de communication, les facteurs environnementaux et les techniques de production ont pu rendre difficile la conquête de nouvelles terres. Néanmoins, de manière générale, c'est davantage le faible effectif de la population qui est perçu comme un obstacle majeur à la mise en culture et en valeur de nouvelles terres agricoles. La colonisation va modifier la situation de la population rurale et la gestion des espaces ruraux à plusieurs titres.

2. La colonisation française (1896-1960)

La question de la faiblesse des effectifs de la population et des densités dans beaucoup de zones rurales va être une préoccupation majeure pendant la colonisation française. Pendant le protectorat (1885-1895), les Français envoyés à Madagascar pour faire l'inventaire des richesses naturelles et pour décrire les populations mettent en garde l'Etat français sur les contraintes démographiques qui rendent difficile l'exploitation des grands espaces qu'offre Madagascar.

Ainsi, en 1894, Grandidier écrit : « qu'il me soit permis, en terminant, de conseiller aux colons des entreprises agricoles de se garder avec soin des illusions que pourrait leur donner la fertilité durable du canton où ils projetaient de s'établir [...] parce qu'ils pourraient avoir à regretter, comme tant d'autres d'avoir défriché à grands frais et mis en valeur des terres d'une fertilité peu durable ou même le plus souvent nulle, sans compter que la main-d'œuvre y est et y sera longtemps encore rare » (1894, p.8). Piolet fait le même constat en faisant la liste des contraintes à la mise en valeur de l'espace agricole : « Reste un troisième obstacle, peut-être le plus difficile à surmonter : le petit nombre de travailleurs. Il tient à la rareté des habitants, Madagascar n'en a pas 5 millions, et il y aurait place tout de suite pour 25 millions [...]. Au besoin ne serait-il pas possible d'introduire de la main-d'œuvre du dehors que l'on ne rencontrerait pas sur place ? » (1896, p.25).

Ce problème est d'autant plus important que l'effectif de la population rurale augmente faiblement jusqu'en 1940. Entre 1900 et 1940, la population rurale a crû de 1,7 million (tableau 1). La population malgache vit encore très majoritairement en zone rurale, le taux d'urbanisation n'est que de 10% en 1960. La mortalité reste très élevée surtout dans les campagnes. Le paludisme, la variole continuent à faire des ravages et de nouvelles épidémies émergent, comme la peste. Ce n'est qu'au milieu du XXe siècle avec la diffusion des vaccins et avec des moyens importants consacrés à la lutte antipaludique que la mortalité recule et que l'état de santé de la population s'améliore permettant alors une croissance démographique plus soutenue. Entre 1950 et 1960, l'effectif de la population rurale croît ainsi de presque 850.000 habitants.

Tableau 1 : Evolution des effectifs de la population rurale entre 1900 et 1960

Année	1900	1905	1910	1915	1920	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960
Population rurale	2 050	2 425	2 772	3 136	3 241	3 294	3 463	3 509	3 705	3 838	3 854	4 144	4 694

Source : INSRE, in *Andrianarivelo, Randretsa*, 1985

Pendant la colonisation, la densité reste faible. En 1911, on compte 4,8 habitants au kilomètre carré. Sur un tiers du territoire, la densité est inférieure à 2 habitants au kilomètre carré et elle ne dépasse les 20 habitants que sur une très faible part de l'île (environ 5% de l'espace total) (De Martonne, 1911). Les centres importants de population sont les quatre régions des Hauts Plateaux : Antananarivo, Ambositra, Antsirabe et Fianarantsoa. Les villes ou bourgs sont certes densément peuplés mais les alentours de ces centres sont le plus souvent déserts. La deuxième zone de peuplement se situe sur la Côte Est, de Tamatave à Vangaindrano. Les territoires de l'Ouest, de Morondava à Mahajanga, sont très peu peuplés, avec moins de 2 habitants au kilomètre carré. En 1936, la densité passe à 6,4 habitants au kilomètre carré mais la répartition de la population a peu changé, il y a toujours de très fortes disparités avec une succession d'espaces vides et de terres densément peuplées (Chevalier, 1952).

La colonisation agricole, encouragée par les autorités coloniales va donc être difficile du fait de cette population rurale en faible effectif. Elle nécessitait d'abord la construction d'infrastructures. Au XIX^e siècle, la circulation des biens et des produits agricoles se faisait en très grande partie par porteurs. Le pouvoir royal, par peur de l'invasion européenne aurait limité les voies et les moyens de communication et développé un système de portage avec des esclaves et le travail forcé (*fanompoana*) (Campbell, 1980). En 1896, on compte environ 60.000 esclaves porteurs (Campbell, 1988). C'est donc un pays quasiment vierge de moyens de communication que les colons entreprennent d'équiper. Ils vont petit à petit mettre en place un système de transport moderne : des routes et le train. Cependant, compte tenu de l'immensité du pays, du manque de moyens et surtout du manque de main-d'œuvre pour réaliser les grands travaux, des régions entières restent inaccessibles malgré leur potentiel agricole. « Le manque de main-d'œuvre a considérablement ralenti les travaux, auxquels les faibles densités et la dispersion de la population enlevaient par ailleurs toute urgence et apparemment toute justification. Mais en revanche, l'inexistence ou l'insuffisance de ces travaux favorisaient cette stagnation économique et démographique à la base qui caractérise jusqu'à une époque récente, l'évolution de l'équipement à Madagascar » (Chevalier, 1952, p.107). Le système de portage va disparaître peu à peu mais en 1940, entre 40.000 et 50.000 adultes ruraux sont encore porteurs, soit un vingtième de cette catégorie de la population (Commissariat Général au Plan, 1962).

La mise en valeur des terres agricoles, l'exploitation des ressources minières et les grands travaux publics se heurtent donc à la difficulté de recruter des travailleurs. Les autorités vont tenter d'augmenter les effectifs des actifs. Dans ce but, différentes mesures vont être prises pour stimuler la croissance démographique. Grandidier (1920, p.221) écrivait : « Une question vitale pour la colonie est sa force de travail [...]. Comment le nombre de Malgaches peut-il être augmenté ? La réponse est relativement simple. La mortalité infantile excessive doit être stoppée. Parmi les adultes, la variole, le paludisme, la syphilis, la tuberculose et les autres épidémies doivent être combattus. Les maladies contagieuses comme la lèpre doivent être isolées et les conditions générales de vie doivent être améliorées ».

Des moyens importants ont été consacrés à la lutte contre les maladies infectieuses et contagieuses : création de l'Institut Pasteur de Madagascar en 1900, ouvertures de dispensaires, campagnes de vaccination contre la variole, distribution de prophylaxies contre le paludisme, traitement de plusieurs centaines de milliers d'habitants au D.D.T. contre les moustiques, etc. (Merlin *et al.*, 2003 ; Chevalier, 1952). Ensuite, l'esclavage va être aboli dès 1896 pour rendre disponible une main-d'œuvre jusque là servile. En 1896, 500.000 esclaves sont libérés (Campbell, 1988). On incite les affranchis à rester sur les exploitations agricoles au moyen de contrats de travaux passés avec les anciens maîtres (Cahuzac, 1900). Dans le même temps, les autorités instituent sur la base du *fanompoana*, un impôt direct de cinquante puis de trente jours de travail (arrêtés des 21 janvier 1896 et 19 janvier 1897). Les contribuables sont réquisitionnés non seulement pour des travaux d'intérêt collectif mais aussi dans des entreprises privées, notamment dans les exploitations de la Côte Est (Harovel, 1995). L'obligation du travail forcé va durer jusqu'en 1946 (loi du 11 avril 1946), l'impôt devant dorénavant être payé uniquement en numéraire.

Durant la colonisation, divers projets de mise en valeur agricole ont vu le jour dans lesquels la question démographique est centrale. Une étude du Bureau pour la Production Agricole Outre-Mer (BDPA, 1956) tente de faire le point sur les perspectives de mise en valeur de l'Ankaizinana. L'étude conclut en premier lieu que les réserves foncières en termes de terres arables et de pâturages sont immenses dans la région : « sur les bases indiquées, en tout cas, les réserves actuelles pourraient pourvoir aux besoins de 135.000 âmes, soit plus de 7 fois leur population actuelle, qui approche de 19.000 âmes » (BDPA, 1956, p.150). Compte tenu du potentiel économique très important de cette région, le BDPA préconise d'en faire une région d'immigration.

Le BDPA propose de s'approprier des terres sur lesquelles il implante les colons en leur fournissant diverses aides techniques. Il s'agit d'abord d'accueillir des familles proches des populations originaires de la région. Il envisage alors « l'Ankaizinana comme territoire

d'absorption des excédents du reste du pays Tsimihety » (1956, p.421) mais aussi éventuellement des étrangers. En 1941, la crainte de la surpopulation dans l'île de la Réunion amena les pouvoirs publics à encourager les migrations (Sandron, 2007), notamment vers Madagascar, et à envisager l'Ankaizinana comme une zone d'implantation de familles réunionnaises. Il s'agissait, d'une part, de soulager certaines régions handicapées par une pression démographique trop forte et, d'autre part, de faire venir dans l'Ankaizinana la main-d'œuvre agricole qui manquait pour le développement de la région.

Cependant, les migrations de population sont difficiles à organiser et même quand les migrants arrivent dans des espaces quasiment vides. La région de la Sakay est un bon exemple. Ce sont des familles réunionnaises qui ont été installées dans ces zones rurales du Moyen Ouest sous l'égide et avec l'aide du BDPA (création de voies de communication, de marchés, encadrement technique, dons de matériels agricoles, etc.). Les résultats de ces fermes modèles sont probants et rapidement les autorités ont souhaité diffuser les innovations techniques testées dans les exploitations réunionnaises aux autres exploitations plus traditionnelles de la région (Ottino, 1964). Cet apparent succès de colonisation agricole sera en fait un échec à plusieurs niveaux. L'évolution rapide de la Sakay qui a abouti à la disparition des modes de gestion de l'espace et des économies traditionnels a généré des antagonismes sociaux très forts (Ottino, 1964). Elle a remis en cause les autorités traditionnelles peu favorables à l'innovation et a entraîné des conflits, exacerbés par l'arrivée massive de migrants. Les exploitants de la Sakay ont en effet eu besoin de nombreux salariés agricoles, car la main-d'œuvre recrutée sur place était loin d'être suffisante et de nombreux migrants ont été sollicités. Parmi eux, certains se sont fixés définitivement dans la Sakay. Ils furent suffisamment nombreux pour que, rapidement, on observe une pression démographique importante sur les terres. La rareté de la terre commença à se faire sentir et il y eut une forte concurrence entre les nouveaux arrivants et les populations natives de la Sakay (Ottino, 1964).

Les échecs économiques de la colonisation européenne (dans la Sakay mais aussi dans certaines plantations de la Côte Est) ont conduit l'administration coloniale à encourager ensuite la production indigène en dotant les paysans de lopins de terres pour y cultiver des cultures de rente, comme le café, adjointes aux cultures vivrières dans les régions peuplées (Raison, 1973). Pour expliquer la difficulté de conquérir de nouvelles terres à Madagascar, comme ailleurs en Afrique, Raison (1973) note que « la terre neuve doit donc être peuplée rapidement mais non brutalement ; elle doit l'être de manière telle que les colons prennent conscience personnellement et donc assument les conséquences de cette croissance démographique. Ceci n'est possible que par une colonisation spontanée que l'Etat s'efforce d'encourager et d'orienter par des mesures appropriées [...]. A l'accroissement de la population doit se combiner une évolution des techniques : il faut alors saisir à partir de quel seuil de densité des divers modes d'intensification deviennent possibles et souhaités par les immigrants » (p.397).

L'aménagement et la colonisation agricole de l'espace rural malgache par les autorités coloniales françaises se sont heurtés à de nombreux obstacles parmi lesquels la faiblesse de la population et son inégale répartition sur le territoire. Des zones à fort potentiel agricole convoitées par les colons sont restées vides faute de voies de communication et de paysans et inversement dans certaines régions dont l'accessibilité était facile, la pression sur les ressources s'est accrue, notamment dans la région des Hauts Plateaux qui dispose à elle seule de la moitié des rizières irriguées de l'île (Commissariat Général au Plan, 1962).

L'impact de la colonisation sur la dynamique démographique est difficile à mesurer mais les efforts consentis en termes d'infrastructures sanitaires ont été de ce point de vue bénéfiques à la population et ont largement contribué à la baisse de la mortalité et donc à l'accroissement sans précédent de la population qui débutera avec l'indépendance.

3. La population rurale après 1960 en forte croissance

Après l'indépendance, la croissance démographique s'accélère. Le taux de croissance annuel de la population passe le seuil des 2% au début des années 1960. En 1966, l'effectif de la population malgache est de 6,2 millions. La baisse de la mortalité observée depuis 1950 continue et au recensement de 1975, Madagascar compte 7,6 millions d'habitants. En 1993, le seuil des 12 millions est dépassé et en 2004, la population atteint le chiffre de 18 millions. Le taux d'accroissement atteint alors 3% (Razafimanjato *et al.*, 2001).

En 1960, Madagascar compte 24 centres urbains de plus de 5000 habitants (Gendreau, 1972). Les villes se situent pour la plupart à l'Est d'une ligne Mahajanga-Fianarantsoa. A l'Est de cette ligne, se trouvent les régions fertiles, bien cultivées et donc peuplées ; à l'Ouest, l'élevage prédomine, ce sont des régions moins riches et moins peuplées (Commissariat Général au Plan, 1962).

Après 1960, le taux d'urbanisation augmente régulièrement. Toutefois, en 2005, la population reste très majoritairement rurale. Seul environ un quart de la population totale vit en zone urbaine en 2005, contre un dixième en 1960 (tableaux 2 et 3). La croissance démographique de la population urbaine est due aussi en partie à des changements dans la définition de l'urbain. En 2005, ce sont donc au total plus de 13 millions d'individus qui vivent dans les campagnes malgaches.

**Tableau 2 : Evolution de la population rurale entre 1965 et 2005.
Proportion de la population rurale dans la population totale (%)
et effectifs de la population rurale (milliers)**

	Population rurale (%)	Effectifs de population rurale (milliers)
1965	87,6	5 357
1970	85,9	5 960
1975	83,6	6 604
1980	81,4	7 364
1985	79,0	8 222
1990	76,4	9 136
1995	74,5	10 274
2000	74,0	11 818
2005	73,0	13 436

Source : United Nations, 2004a

**Tableau 3 : Taux moyen de croissance annuelle
de la population rurale et urbaine par période quinquennale (1960-2005)**

	Population rurale (%)	Population urbaine (%)
1960-1965	2,11	5,53
1965-1970	2,13	5,13
1970-1975	2,05	5,67
1975-1980	2,18	5,19
1980-1985	2,20	5,21
1985-1990	2,11	5,12
1990-1995	2,35	4,41
1995-2000	2,80	3,33
2000-2005	2,57	3,61

Source : United Nations 2004b

Le taux de croissance de la population rurale est inférieur à celui de la population urbaine sur toute la période 1960-2005. Cependant, les dynamiques démographiques ne sont pas tout à fait les mêmes. Les comportements démographiques (migration, fécondité) se distinguent clairement d'un milieu à l'autre.

Les migrations rurales vers la ville sont relativement peu nombreuses. Le phénomène d'urbanisation rapide observé dans de nombreux pays africains n'a pas eu lieu à Madagascar. Citons l'exemple du Kenya, du Tchad, du Burkina Faso et du Soudan qui en 1960 avaient des taux d'urbanisation inférieurs à celui de Madagascar et qui en 2005 sont nettement plus urbanisés que la Grande Ile (respectivement 42%, 44%, 46% et 41% contre 27% à Madagascar) (United Nations, 2004a). On dispose de peu de données sur la mobilité des populations, phénomène difficile à observer. Les résultats du recensement de 1993 montraient néanmoins que la population malgache est peu mobile en comparaison de celle des autres pays d'Afrique subsaharienne : seuls 16% des Malgaches vivaient en 1993 hors de leur *fi vondronana* de naissance (INSTAT, 1997). Les trois *faritany* pourvoyeurs de migrants sont Fianarantsoa, Antananarivo et Tuléar. Les trois *faritany* de destination privilégiée sont Antananarivo, Mahajanga et Tamatave (INSTAT, 1997).

Il est intéressant de noter que les migrations internes ne s'effectuent pas exclusivement des zones rurales vers les zones urbaines : la moitié des migrants vont s'installer en milieu rural. D'une manière générale, les *fi vondronana* qui attirent sont ceux qui disposent de zones agricoles de production ou d'élevage avec une bonne accessibilité et les zones d'implantation industrielle (INSTAT, 1997). À l'opposé, les *fi vondronana* qui ont des soldes migratoires négatifs sont ceux qui sont les plus enclavés et ceux où la pression sur la terre est très forte. C'est le cas par exemple de certains *fi vondronana* du Vakinankaratra (Antsirabe, Ambatolampy, Antanifotsy) qui font face à une insuffisance de terre et à une saturation de la demande en main-d'œuvre. Ce schéma migratoire général de 1993 est le même que celui observé lors du recensement de 1975. La migration joue un rôle peu important dans la répartition de la population sur le territoire malgache : elle se caractérise avant tout par une forte stabilité résidentielle (INSTAT, 1997). La migration ne joue pas le rôle que l'Etat pourrait attendre d'elle dans son souci d'aménagement du territoire et des régions agricoles à fort potentiel économique restent sous exploitées faute de population (INSTAT, 1997).

La forte croissance de la population rurale s'explique principalement par le maintien d'une forte fécondité tandis que la mortalité continue à diminuer. Le solde entre le nombre de naissances et le nombre de décès est largement positif. L'indice synthétique de fécondité est de 6,7 enfants par femme en 1992 et 1997 et de 5,7 enfants par femme en 2003 (INSTAT, Macro International Inc., 1998 ; INSTAT ORC Macro, 2005). Malgré la baisse récente, le niveau de fécondité y reste élevé et bien supérieur au milieu urbain qui est de 3,7 enfants par femme en 2003 (INSTAT ORC Macro, 2005).

La mortalité ne diminue que lentement depuis l'Indépendance. Les crises politiques et économiques traversées par Madagascar au cours des années 1970 et 1980 ont même eu pour effet de faire augmenter la mortalité entre 1975 et 1985. Le pays a retrouvé au début des années 1990 son niveau de 1960 (Régnard, 2003). Au moment du recensement de 1993, dernière date à laquelle nous disposons de données selon le milieu de résidence, l'espérance de vie en milieu rural était de 51 ans.

Le fort niveau de la fécondité et celui de la mortalité expliquent que le poids des jeunes dans la population rurale soit important et ne diminue pas entre 1975 et 2001 (tableau 4). Les moins de 20 ans représentent plus de 50% de la population totale. Le rapport de dépendance est élevé : en 1975, comme en 1993, on compte en milieu rural un individu en âge actif (15-59 ans) pour un non actif (0-14 ans et 60 ans et plus). En 2001, le rapport de dépendance passe sous le seuil de un inactif pour un actif mais l'évolution reste très modeste.

**Tableau 4 : Répartition de la population rurale
par groupe d'âges en 1975, 1993 et 2001**

Rapport de dépendance

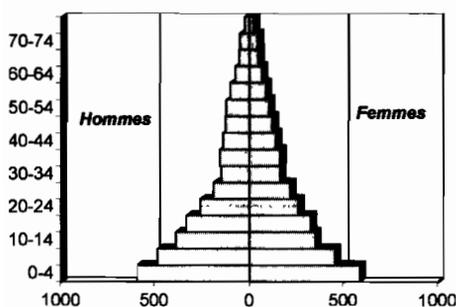
Groupe d'âges	1975	1993	2001
0-9	33,3	33,4	32,9
10-19	21,9	23,5	24,1
20-29	14,4	16,1	14,9
30-39	9,8	11,2	11,1
40-49	8,2	6,4	8,8
50-59	6,4	4,5	4,6
60-69	3,8	3,1	2,4
70 et plus	2,2	1,8	1,2
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Rapport de dépendance*	1,03	1,03	0,99

*Rapport entre les effectifs des (0-14 ans et 60 ans et +) et des 15-59 ans

Sources : Recensements de la population, UNDP 2004

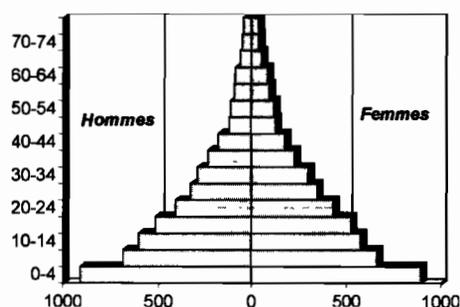
Les pyramides des âges de 1975 et 1993 illustrent bien les caractéristiques démographiques de la population rurale : sa croissance importante entre les deux dates, sa forte fécondité, sa jeunesse, sa forte mortalité et un rapport de masculinité proche de 1 à tous les âges (figures 1 et 2).

**Figure 1 : Pyramide des âges
de la population rurale en 1975
(effectif en milliers)**



Source : recensement de la population, 1975

**Figure 2 : Pyramide des âges
de la population rurale en 1993
(effectif en milliers)**



Source : recensement de la population, 1993

La population rurale est avant tout une population agricole : 83% des actifs travaillent dans l'agriculture en 2001 (UNDP, 2004). Les emplois sont des emplois le plus souvent peu qualifiés et pour la plupart non salariés : moins de 2% des actifs ruraux ont le statut de cadres, 7% sont ouvriers ou employés tandis que 46% sont indépendants (souvent chefs d'exploitation agricole) et 41% sont aides familiales. Les 3% restants sont manœuvres non qualifiés (UNDP, 2004).

Une autre caractéristique socio-économique de la population rurale est son faible niveau d'instruction (tableau 5). Plus de 40% des adultes ne sont jamais allés à l'école et rares sont ceux qui ont pu être scolarisés jusqu'au lycée.

Tableau 5 : Répartition des hommes et des femmes du milieu rural selon le niveau de scolarisation par groupe d'âges en 2001

	Sans instruction	Primaire	Secondaire	Supérieur
<i>Hommes</i>				
6-10 ans	84,1	15,5	0,4	0,0
11-14 ans	52,0	47,8	0,2	0,0
15-17 ans	38,4	56,3	5,3	0,0
18 ans et plus	39,1	49,0	10,2	1,7
<i>Femmes</i>				
6-10 ans	87,1	12,6	0,3	0,0
11-14 ans	51,7	47,8	0,5	0,0
15-17 ans	48,8	48,9	2,3	0,0
18 ans et plus	45,6	46,2	7,4	0,8

Source : INSTAT in UNDP 2004

Actuellement, la population rurale représente encore les trois quarts de la population totale, l'urbanisation du pays est très lente. C'est une population jeune, peu formée et qui occupe des emplois peu qualifiés et massivement dans le secteur agricole. Les ruraux dépendent fortement des ressources naturelles et principalement des ressources foncières, les opportunités d'emplois non agricoles sont peu nombreuses. Cette dépendance à la terre nous ramène à la question de l'occupation de l'espace agricole et de la répartition de la population dans l'île.

4. Une disparité très forte dans la répartition de la population rurale

En 1960, les surfaces cultivées ne représentent que 2,8% de la surface totale de l'île. L'agriculture possède une marge d'extension importante : 8 à 10% du territoire apparaissent en 1960 comme immédiatement utilisables pour l'agriculture (Commissariat Général au Plan, 1962). Un million sept cent mille hectares sont mis en culture pour moins d'un million d'agriculteurs, soit une exploitation moyenne par famille inférieure à deux hectares (Commissariat Général au Plan, 1962). Les surfaces cultivées par exploitation sont donc restreintes malgré la disponibilité apparente des terres au niveau national.

Comme pour la période précédente, l'occupation de l'espace est très variable selon les zones rurales. L'étude de la répartition de la population rurale en 1966 permet de dégager deux grands types de régions : une zone peuplée continue de l'extrême Nord, la Côte Est et les Hautes Terres, et une zone sous peuplée qui s'étend de Tuléar jusqu'au Nord de Mahajanga, couvrant tout l'Ouest.

Cette dichotomie entre zones peuplées et zones sous peuplées perdure jusqu'à aujourd'hui. De 1966 à 2001, la densité nationale augmente de 10,6 à 26,7 habitants au kilomètre carré (tableau 6) mais elle cache toujours de grandes disparités nationales. Tout au long de la période, on observe, d'une part, des zones à forte occupation, telles que les Hautes Terres centrales - la province d'Antananarivo - d'autre part, des zones faiblement peuplées - les provinces de l'Ouest et du Sud. Entre les deux dates, la hiérarchie entre les provinces a été peu bouleversée. Les écarts entre les extrêmes se sont accrus : en 1966, la densité variait de 4,5 à 27 hab./km², en 2001, elle varie de 12 à 79 hab./km². Les provinces de Mahajanga et de Tuléar restent peu densément peuplées.

Tableau 6 : Densité de population par province en 1966, 1975, 1993, 2001
Nombre d'habitants au kilomètre carré

Province	1966	1975	1993	2001*
Antananarivo	27,1	37,2	61,8	78,6
Antsiranana	12,8	13,5	22,2	27,6
Fianarantsoa	15,3	17,6	24,9	32,9
Mahajanga	4,4	5,5	9,1	11,6
Toamasina	14,3	16,4	27,7	36,1
Toliary	5,0	6,4	11,0	13,8
	10,6	12,9	20,8	26,7
<i>Total</i>	<i>10,6</i>	<i>12,9</i>	<i>20,8</i>	<i>26,7</i>

*estimations

Sources : Enquête démographique 1966, recensements de la population 1975 et 1993, INSTAT, 2005

Tableau 7 : Effectif de population par province en 1966, 1975, 1993, 2001
(en milliers)

Province	1966	1975	1993	2001*
Antananarivo	1 580	2 168	3 601	4 581
Antsiranana	550	580	955	1 188
Fianarantsoa	1 565	1 804	2 550	3 366
Mahajanga	665	820	1 365	1 734
Toamasina	1 025	1 180	1 995	2 593
Toliary	815	1 034	1 773	2 229
<i>Total</i>	<i>6 200</i>	<i>7 586</i>	<i>12 239</i>	<i>15 692</i>

Sources : Enquête démographique 1966, recensements de la population 1975 et 1993, INSTAT, 2005

Dans les régions très peuplées, en 1966 comme aujourd'hui, on observe dès la fin des années 1960 des communes rurales qui atteignent des densités supérieures à 100 hab./km² telles les campagnes autour de la ville d'Antananarivo ou celles de Fianarantsoa (Le Bourdieu, 1978). Le système de production est alors plus intensif, basé sur la culture permanente du riz. Dans les années 1970, pour faire face à la pression foncière croissante, certains agriculteurs migrent de l'Est vers l'Ouest, mais la migration ne concerne qu'une partie infime de la population. Les Betsimisaraka et les Tanala, par exemple, ne quittent pas leur région d'origine

malgré la saturation foncière. Les rapports entre les hommes et le milieu naturel forestier sont si étroits que l'émigration dans des régions naturelles différentes impliquerait une rupture difficilement supportable (Raison, 1969). Dans les régions où la taille des exploitations familiales s'est restreinte au fil des héritages et de l'augmentation des densités démographiques, les stratégies des populations ont été diverses et la migration n'est pas la seule solution. La forte densité de population a quelquefois été génératrice d'innovations sociales ou techniques qui ont permis à une population nombreuse de subsister.

L'étude du village de Tsarahonenana, dans la province d'Antananarivo, menée d'abord dans les années 1960 puis dans les années 1990 en est une parfaite illustration. Tsarahonenana est décrit dans les années 1960 comme étant à la limite de sa capacité de charge (Bonnemaison, 1971). Sous la pression démographique, les populations ont eu une double stratégie : une intensification de l'occupation des lieux, d'une part, et une construction territoriale renouvelée, d'autre part (Blanc-Pamard et Rakoto Ramiarantsoa, 2000). L'aménagement des versants des collines, la diversification des cultures, le drainage dans les bas-fonds, l'introduction du repiquage en ligne, les associations de cultures sont quelques-unes des innovations qui ont permis au village de survivre dans une situation de forte croissance démographique.

A l'intérieur de la zone peu peuplée (le grand Ouest) quelques secteurs se distinguent avec des densités de population plus élevées parmi lesquels Sakaraha qui a attiré les planteurs de coton, le Nord Est de Mahajanga où se développent des cultures commerciales (riz dans les plaines de Maraovoy, coton et tabac dans la région de Mampikoly, etc.). A l'inverse, des zones entières restent vides de population.

Quelle que soit la région, l'Est ou l'Ouest, le manque de main-d'œuvre peut être un obstacle au développement agricole. Du semis direct qu'ils pratiquent actuellement, les riziculteurs de la région d'Anjozorobe disent qu'ils « passeront » au repiquage lorsqu'ils seront assez nombreux pour disposer de la main-d'œuvre indispensable à cette technique génératrice de plus hauts rendements (Rakoto Ramiarantsoa, 2005). « La vitalité démographique demeure un élément du système agraire pour mobiliser les stratégies de la meilleure exploitation du sol » (Rakoto Ramiarantsoa, 2005, p.8). Cependant, la disponibilité de la main-d'œuvre ne dépend pas uniquement de variables démographiques : les déficits nutritionnels, les maladies fréquentes, la nécessité de chercher des ressources complémentaires *via* le salariat entraînent une réduction de la main-d'œuvre limitant les rendements actuels et les possibilités d'investir pour le futur (Nambena, 2004).

En l'absence d'innovation technique et sociale, certaines régions peu peuplées ne peuvent ainsi pas accueillir de trop fortes densités de population. Les techniques de production, les facteurs naturels font que le seuil d'équilibre entre population et ressources est vite atteint. Ainsi, dans les années 1970, dans le Moyen Ouest, il faut 5.000 à 7.000 hectares pour assurer la survie de 100 familles dans des exploitations fondées sur l'emboûche des bovins : la densité peut donc varier entre 7 et 14 hab./km² environ (Raison, 1968). De plus, les terres vierges peuvent être difficiles à mettre en valeur par manque d'infrastructures ou de voies de communication mais aussi parce que, même vides, elles peuvent faire l'objet de droits divers et les migrants peuvent être ainsi découragés.

5. L'avenir des populations rurales

Les projections montrent que, compte tenu des caractéristiques démographiques actuelles, la population malgache devrait continuer à augmenter à un rythme rapide. Le scénario le plus vraisemblable prévoit que Madagascar comptera un peu plus de 33 millions d'habitants en 2030 (United Nations, 2004a). Le taux d'urbanisation devrait augmenter régulièrement pour atteindre 40% à cette date. Ce sont donc presque 20 millions d'individus qui résideraient alors en zone rurale (tableau 8).

Tableau 8 : Projections de population 2005-2030 : population totale, population rurale et proportion de population vivant en zone rurale

	Effectif de la population totale (en milliers)	Effectif de la population rurale (en milliers)	Proportion de la population vivant en zone rurale (%)
2005	18 409	13 439	73,0
2010	21 093	15 060	71,4
2015	24.000	16 632	69,3
2020	27 077	18 006	66,5
2025	30 249	19 057	63,0
2030	33 464	19 844	59,3

Sources : *United Nations 2004a, 2004b*

Avec la baisse de la fécondité et la baisse de la mortalité attendues pour les prochaines décennies, la répartition par âge devrait subir des modifications, pourtant la population rurale restera une population jeune et en croissance au-delà de 2030. Face à cette croissance de la population, comment les ruraux vont-ils se comporter ? Les pratiques agricoles et l'occupation de l'espace peuvent-elles être un mode d'adaptation à une densité de population croissante ? Doit-on s'attendre dans les zones où les densités de population vont encore s'accroître à une intensification des cultures ou à une émigration massive des populations ? Doit-on s'attendre à un exode vers les villes ? Inversement, doit-on s'attendre à une arrivée de population et à une mise en valeur des régions jusqu'ici vides malgré leur potentiel économique ? Autant de questions auxquelles il est évidemment difficile de répondre précisément, mais il est possible d'apporter quelques éléments de réflexion de prospective en observant la situation actuelle de Madagascar et l'expérience d'autres pays du Sud.

5.1. La déconnexion entre monde rural et agriculture

Dans les régions où la pression foncière est forte, il est vraisemblable que les plus jeunes se désengagent totalement ou partiellement des activités agricoles. Ne pouvant accéder à la terre, ils vont devoir chercher d'autres sources de revenus : soit ils trouveront des activités localement, dans leur village ou leur région d'origine, soit ils vont migrer vers d'autres zones rurales ou vers les villes. On pourrait d'abord assister à une déconnexion entre le monde rural et l'agriculture par le développement d'activités non agricoles, liées à l'artisanat ou au commerce. Ensuite, si l'activité industrielle et le secteur tertiaire se développent en ville, il pourrait y avoir une possibilité pour ces jeunes ruraux d'accéder à des emplois salariés.

Dans des contextes de pression démographique particulièrement élevée, tels que celui observé au Burundi, on note qu'avec l'augmentation de la pression démographique, le facteur travail devient plus mobile et ce principalement vers des secteurs non agricoles (Degrand et Delon-Vandueren, 1992). Le salariat, les activités commerciales ou artisanales constituent des opportunités particulièrement intéressantes pour le trop plein de main-d'œuvre. C'est dans cet esprit que les autorités malgaches mettent en œuvre des Pôles Intégrés de Croissance (PIC). Ces pôles sont des zones d'activités agro-alimentaires et agro-industrielles qui doivent ouvrir de nouveaux débouchés pour les produits agricoles (*via* la transformation) mais aussi créer des emplois pour le surplus de main-d'œuvre qui peut exister dans certaines zones rurales. Tel est le cas par exemple du PIC d'Antsirabe.

L'accès à des activités salariées, en ville ou à la campagne, nécessite cependant que les jeunes ruraux soient un minimum scolarisés et formés. La formation générale (collège, lycée) doit se développer ainsi que la formation professionnelle pour des secteurs d'activité secondaire et tertiaire mais aussi pour le secteur agricole.

5.2. L'intensification et l'innovation technique

La croissance démographique est souvent vue comme un obstacle au développement, un facteur de pauvreté et de dégradation des ressources naturelles. Il est cependant possible que la contrainte démographique soit un moteur de progrès technologique et donc de développement (Boserup, 1970). Dans des contextes de forte pression sur les ressources, les individus sont acculés à innover, à progresser pour assurer leur survie.

Ce schéma n'est pas généralisable à toutes les zones rurales malgaches mais dans certains contextes, tel que celui de Tsarahonenana cité plus haut, il est envisageable que les fortes densités aient des effets positifs. Il a été montré maintes fois que la croissance démographique induit des changements sur les pratiques agricoles. Dans le cas du Népal, l'étude d'un village au centre du pays conclut que c'est l'ensemble du système de production (culture, élevage et exploitation forestière) qui se modifie avec la croissance de la population (Raynaud, 1996). Les conséquences sont nombreuses sur l'environnement mais aussi en termes de division du travail, de rapports sociaux, etc.

La hausse des prix des produits agricoles et notamment du riz en 2004 est une évolution favorable à l'innovation et à l'intensification. Un prix de vente plus important permet aux agriculteurs de prendre plus de risque quant à la production (Dabat et Razafimandimby, 2005).

5.3. Les migrations de l'Est vers l'Ouest

Les migrations peuvent jouer un rôle important dans la répartition de la population rurale dans un espace national et un rôle important dans le développement de la production agricole. En Côte d'Ivoire, les migrations internes et internationales ont été un élément essentiel de l'économie caféière et cacaoyère (Balac, 2002). L'apport démographique considérable *via* les migrants explique le développement des cultures de rente au cours des années 1970 et 1980. Des zones jusqu'alors enclavées et en marge de l'économie nationale ont connu un boom démographique et économique (Balac, 2002).

Peut-on imaginer des migrations de grande ampleur à Madagascar ? Il est évident que pour la mise en valeur des zones sous-peuplées, il faudra faire appel à la main-d'œuvre immigrée. Toutefois, pour que les migrants soient suffisamment nombreux, il faut que les conditions d'accueil soient bonnes.

Dès les années 1970, l'Etat a tenté d'organiser les migrations vers les régions du Moyen Ouest. Le décret promulgué le 20 juin 1974 portant organisation de la migration avait pour objectif de répartir de façon équilibrée la population pour maîtriser la mise en valeur du territoire et mieux distribuer la terre. Depuis 1990, l'Etat a entrepris des actions en faveur du départ des diplômés urbains qui ont des difficultés à trouver un emploi vers les zones rurales. C'est dans cet esprit qu'en 2000, débute le Projet Jeunes Entrepreneurs Ruraux (PROJER), sous l'égide du Ministère de l'aménagement du territoire et de la ville. Les jeunes sont recrutés par concours, puis formés aux techniques agricoles - la plupart n'ayant aucune connaissance en la matière. Ensuite, l'Etat leur alloue des terres puis les aide pour le financement des semences, des engrais, du matériel agricole. Les nouveaux agriculteurs rencontrent souvent de grandes difficultés à s'insérer dans leur nouveau lieu de vie. Une étude menée sur les migrants installés dans ce cadre dans la région de Tsiroanomandidy montre que sur 260 migrants arrivés entre 1990 et 1997, seuls 17 étaient encore présents dans la zone en 2003

(Ramialiharimanga, 2004). Les jeunes, souvent issus du milieu urbain, ont du mal à s'insérer dans le milieu rural, à accepter les conditions de vie particulièrement difficiles. De plus, ils sont souvent insuffisamment formés aux techniques agricoles. Ensuite, les populations locales ne sont pas toujours favorables à l'arrivée de ces nouveaux agriculteurs et ils sont souvent victimes de conflits fonciers, notamment avec les exploitants agricoles originaires de la région qui revendiquent leurs droits sur la terre (Ramialiharimanga, 2004).

Si l'Etat veut encourager et organiser des migrations vers les zones du Moyen Ouest, il doit pouvoir garantir des conditions optimales : allocation de terres avec un statut foncier sécurisé, encadrement technique de qualité, mise à disposition de matériel agricole, intrants et semences, environnement social et institutionnel attractif (écoles, services de santé) et désenclavement de ces régions par l'ouverture de voies de communication. Seules ces conditions permettront aux migrants potentiels de dépasser les obstacles sociaux, culturels déjà cités tels l'attachement à la terre ancestrale.

Bien évidemment, ces divers scénarios ne sont pas exhaustifs ni exclusifs. L'exemple de l'Indonésie en est une bonne illustration. En 1905, l'île de Java, alors colonie néerlandaise, connaît déjà une densité élevée avec 219 habitants au kilomètre carré, et elle semble dangereusement surpeuplée (Levang, 1994). Les autorités coloniales puis les autorités indonésiennes après l'indépendance vont mener une politique de population et de développement basée sur l'éducation, l'intensification et la migration. Alors que la taille des exploitations agricoles est en moyenne de 1 hectare, entre 1905 et 1941, plus de 200.000 individus migrent vers des « terres sans hommes » (Levang, 1994). Dans les années 1970, l'Indonésie recrute annuellement 100.000 individus pour coloniser les îles peu ou pas peuplées. Toutes les terres étant cultivées à Java, l'extension de l'irrigation était la seule façon d'augmenter la production de riz. Enfin, l'éducation devient une des priorités et en 1990, les trois quarts des ruraux sont alphabétisés (Levang, 1994). Aujourd'hui, la densité de l'île de Java dépasse les 850 habitants au kilomètre carré et l'Indonésie dans son ensemble est autosuffisante en riz. Les densités fortes peuvent créer des opportunités, susciter des innovations techniques, accélérer des changements sociaux favorables au développement à condition que le contexte politique et institutionnel s'y prête.

Conclusion

La croissance démographique du monde rural malgache peut inquiéter : d'environ 2 millions d'habitants en 1900, l'effectif de cette population est passée aujourd'hui à plus de 13 millions. Cependant, l'analyse de l'évolution de la population rurale depuis l'époque précoloniale montre que les campagnes malgaches souffrent plus d'une répartition inégale sur l'espace agricole que d'une surpopulation. Cette répartition est le fruit de l'histoire et le résultat de l'aménagement du territoire malgache qui a du mal à rompre l'isolement de toute sa partie Ouest.

Nous avons montré que, localement, la pression démographique pouvait être bénéfique en poussant les populations à développer des stratégies innovantes en termes de production agricole et d'organisation socio-économique. Si Madagascar veut profiter pleinement de son potentiel agricole, qui est très important, il semble nécessaire certes de mieux répartir sa population mais surtout de mieux former les exploitants agricoles et d'améliorer les conditions de production agricole (techniques agricoles, intrants, sécurisation foncière, etc.) afin de maintenir les exploitants actuels et d'attirer vers les zones peu peuplées de nouveaux ruraux. Ces régions, pour être attirantes et favorables aux migrants, doivent être dotées de voies de communication, d'équipements, d'infrastructures et de services publics.

Bibliographie

- Balac R., 2002, « Dynamiques migratoires et économie de plantation », in Tapinos P., Hugon P., Vimard P. (eds), *La Côte d'Ivoire à l'aube du XXI^e siècle. Défis démographiques et développement durable*, Karthala, pp. 195-231, Paris.
- Bastian G., Groizon H., 1960, *Histoire de Madagascar*, Edition « Tout pour l'École », 118p., Antananarivo.
- BDPA, 1956, *L'Ankaizina – Etudes générales et perspectives de mise en valeur*, Bureau pour le Développement de la Production Agricole Outre-Mer, 413p., Paris.
- Blanc-Pamard, C., Rakoto Ramiarantsoa, H., 2000, *Le terroir et son double. Tsarahonenana 1966-1992, Madagascar*, IRD, Coll. A Travers Champs, 245 p., Paris.
- Bonnemaison J., 1971, *Des riziculteurs d'altitude : Tsarahonenana*. Etudes Rurales, n°37-38-39, pp. 326-344.
- Le Bourdieu F., 1978, *Hommes et paysage du riz à Madagascar- Etude de géographie Humaine*, FTM, 647p., Antananarivo.
- Boserup E., 1970, *Evolution agraire et pression démographique*, Flammarion, 218p., Paris,
- Cahuzac A., 1900, *Essai sur les institutions et le droit malgache*, Librairie Maresq Ainé, Tome 1, Paris.
- Campbell G., 1980, « Labour and the transport problem in imperial Madagascar 1810-1895 », *Journal of African History*, 21, pp. 341-356.
- Campbell G., 1988, « Slavery and fanompoana : the structure of forced labour in Imerina (Madagascar), 1790-1861 », *Journal of African History*, 29, pp. 463-486.
- Campbell G., 1991, « The state and pre-colonial demographic history : the case of nineteenth-century Madagascar », *Journal of African History*, 32, pp. 415-445.
- Chevalier L., 1952, *Madagascar : population et ressources*, Cahiers de l'INED, n°15, 212p., Paris
- Commissariat Général au Plan, 1962, *Economie Malgache – Evolution 1950-1960, République de Madagascar*, 277 p., Antananarivo.
- Dabat M-H, Razafimandimby S., 2005, Crise d'hier, opportunités aujourd'hui, défis pour demain : le cas de la fière riz, Séminaire *Changements induits dans les campagnes malgaches par l'évolution des prix des produits agricoles*, Centre National de Recherche Appliquée au développement rural – FOFIFA, 6 – 7 décembre 2005, Antananarivo, Madagascar.
- Degrad J., Delon-Vandueren A., 1992, *Burundi : Démographie, agriculture et environnement*, Cahier du Ciped, n°14, 74p., Louvain la Neuve.
- Gendreau F., 1972, « Les centres urbains à Madagascar. Données récentes », *Colloques Internationaux du CNRS*, n°559, pp. 591-609.
- Grandidier A., 1894, « Du sol et du climat de l'île de Madagascar au point de vue de l'agriculture », *Compte rendu des séances de l'Académie des Sciences*, Tome CXVIII.
- Grandidier A., 1920, « Madagascar », *The Geographical Review*, n°4, volume 10, pp. 197-222.
- Harovel J., 1995, *La SFIO et Madagascar 1947*, Paris, L'Harmattan, 286p., Paris.
- INSTAT, 1997, *Recensement général de la population et de l'habitat 1993 – Volume 2 rapport d'analyse – Tome V Migration*, Institut National de la Statistique, 133p., Antananarivo.
- INSTAT, Macro International Inc., 1998, *Madagascar – Enquête nationale démographique 1997*, Institut National de la Statistique, Macro International Inc.
- INSTAT, ORC Macro, 2005, *Madagascar – Enquête nationale démographique 2003-2004*, Institut National de la Statistique, ORC Macro.
- Levang P., 1994, « Indonésie – De la continuité coloniale », *Courrier de la Planète*, n°25, pp. 24-26.
- De Martonne E. 1911, « La densité de la population à Madagascar », *Annales de Géographie*, vol. 20, pp. 77-85.

- Merlin J., Afart B., Riaud J.L., 2003, « L'assistance indigène à Madagascar (1898 – 1950) », *Médecine tropicale*, n°63, pp. 17-21.
- Nambena J., 2004, *Analyse de la subsistance paysanne dans un système de production en crise et identification participative de stratégies durables d'adaptation*, Thèse de doctorat, Heidelberg, 290p.
- Ottino P., 1964, « Les implications techniques et sociales d'une révolution agricole : le cas de la Sakay », *Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée*, Vol. V, n°7, pp. 136-195
- Piolet J.B., 1896, *De la colonisation à Madagascar*, Augustin Challamel Editeur, 39p., Paris.
- Rafrezy V., Randretsa I., 1985, *Population de Madagascar – Situation et perspectives d'avenir*, Ministère de la recherche scientifique et technologique pour le développement, 154p., Antananarivo.
- Rakoto Ramiarantsoa H., 2001, *Politique publique et prise en charge des territoires : le local, entre reconnaissance et enjeux. Quelques exemples malgaches*, ICoTEM, 12p., Poitiers.
- Raison J.-P., 1968, « La colonisation des terres neuves intertropicales », *Etudes rurales*, n°31, 115p.
- Raison J.-P., 1969, « Les migrations intérieures », *Atlas de Madagascar*, Planche 30.
- Raison J.-P., 1972, « Utilisation du sol et organisation de l'espace en Imerina ancienne », in *Etudes de géographie tropicale offertes à Pierre Gourou*, Mouton, pp. 407-425, Paris - La Haye.
- Raison J.-P., 1973, « La colonisation des terres neuves intertropicales d'après les travaux français », *Cahiers ORSTOM, Série Sciences Humaines*, vol.X, n°4, pp. 371-403.
- Raison J.-P., 1984, *Les Hautes-Terres de Madagascar*, Editions Karthala, 1286 p., Paris.
- Ramialiharimanga H., 2004, *Contribution à l'insertion des jeunes migrants. Les sites d'Ambararatabe et d'Ambatofotsy dans la région de Tsiroanomandidy*, Mémoire de fin d'études, Ecole de Service Social, 60 p., Antananarivo.
- Raynaud Y., 1996, « Croissance démographique et pratiques agricoles au Népal », in Keyfitz (eds), *Population et environnement dans les pays du Sud*, Karthala – Ceped, pp. 166-176, Paris.
- Razafimanjato J., Randriamanjakosoa J. H., Rabeza V., Rakotondrajaona N., Allman J., 2001, « La situation démographique à Madagascar », *Population*, 56 (4), pp. 657-668.
- Régnard C., 2003, *Crise économique, santé et mortalité à Madagascar*, L'Harmattan, Collection Populations, 297 p., Paris.
- Sandron F., 2007, « La question de la population », in Sandron F. (ed.), *La population réunionnaise. Analyse démographique*, IRD Editions, pp. 7-26, Paris.
- UNDP, 2004, *Rapport national sur le développement humain – Madagascar 2003*, Programme des Nations Unies pour le développement humain, 74p.
- United Nations, 2004a, *World Population Prospect – The 2002 Revision, Volume III, Analytical Report*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- United Nations, 2004b, *World Urbanization Prospect – The 2003 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

TROISIÈME PARTIE

ETUDES DE CAS

Chapitre 8

L'héritage foncier en Imerina (Hautes Terres centrales)

Raharison L.

Nous nous intéressons dans ce chapitre principalement à la propriété foncière acquise par héritage. La succession étant le premier mode d'accès à la terre, du moins jusqu'à maintenant, la grande majorité des propriétés foncières en Imerina est constituée de terrains légués par succession. La notion d'héritage renvoie elle-même à une réflexion sur la culture et les traditions et suggère les questions suivantes : Quelles étaient naguère les règles de succession ? Qui avait droit à l'héritage ? Quels étaient les obligations et devoirs des héritiers ? Dans le cas de l'héritage d'une terre, celle-ci pouvait-elle être mise en métayage, en location, vendue ? S'il est généralement admis que l'héritage est un facteur de morcellement des propriétés terriennes, il est aussi considéré, dans d'autres cas, comme une source d'enrichissement. Ainsi, le développement des modes d'exploitation indirects tels que métayage, fermage ou location, pourrait être expliqué à partir des règles et des pratiques de l'héritage.

Globalement, aujourd'hui, les principes patrimoniaux de l'héritage perdurent, même si les pratiques ont évolué. En les mettant en relation avec l'évolution du contexte socioculturel, socioéconomique, et politique, on montre que depuis plus d'un siècle, la mise en place d'un nouveau système foncier s'inspirant du droit moderne fait face à la résistance d'un ancien système basé sur des pratiques coutumières. Le droit coutumier et les pratiques coutumières coexistent donc avec le droit moderne.

Pour illustrer ces propos, deux terroirs feront l'objet d'une étude de cas : la commune rurale d'Ambohitrimanjaka et celle d'Analavory. La première se trouve immédiatement dans la périphérie de la capitale, donc subissant de fortes pressions urbaines, et fait partie du vieux terroir qu'a été la plaine d'Antananarivo (la capitale). La seconde, localisée dans le Moyen Ouest, va servir d'exemple en tant que nouveau terroir, caractérisé par les anciennes concessions coloniales, et faisant partie des zones de migration.

Dans un premier temps, nous verrons que l'héritage fait partie intégrante du système foncier en Imerina, dans la mesure où il a été le premier mode d'accès à la terre. L'héritage foncier va par la suite résister ou du moins concurrencer la vente de terre dans l'acquisition terrienne, ce que nous montrera l'étude comparative entre la plaine d'Antananarivo et le Moyen Ouest. En dernier lieu, nous proposerons un bref aperçu des autres modes d'accès ainsi que les problèmes fréquents rencontrés dans l'accès à la terre.

1. L'héritage et le système fonciers en Imerina

L'héritage, tout en conservant l'essence même des pratiques coutumières, évolue avec le système foncier en vigueur en Imerina. Il subit les influences d'autres facteurs : géographique, historique, politique, social, et économique. À l'origine, l'héritage foncier relève du droit coutumier malgache, mais par la suite il subira les influences ou réformes engendrées par le droit moderne vers la fin de la période monarchique merina et surtout à partir de la période coloniale française.

1.1. Les droits coutumiers en matière foncière

Les droits coutumiers malgaches remontent à la période antérieure au Code des 305 articles, premier système de lois codifiées malgaches. Le roi Andrianampoinimerina fut le principal initiateur de la synthèse de ces droits coutumiers fonciers qui avaient une existence bien avant son règne. En effet, ce droit coutumier foncier reposait sur la notion de propriétés collectives appartenant à des communautés de base dénommées *fokonolona*. Ces communautés, au début, étaient des personnes de même famille ou des clans. Il s'agissait alors des communautés villageoises dirigées par le système de la gérontocratie. On appelait dans le même temps les dirigeants villageois « chefs de clans » ou « chefs de familles ». Les habitants d'un village fixaient entre les villages voisins leurs territoires respectifs d'activités. Les zones ainsi délimitées formaient les territoires ou possessions de chaque clan qui devenaient par la suite des terres ancestrales. La tradition orale, les us et coutumes présidaient alors à la présomption de possession des terres.

Les Malgaches avaient le droit d'aliéner et d'hypothéquer leurs propriétés. Ce fut Andrianampoinimerina, l'un des plus grands rois de l'Imerina, qui le premier, au XVIII^e siècle, organisa la propriété foncière sur des bases certaines. Il divisa l'Imerina en six districts ou clans, appelés *Toko*, et partagea la terre entre eux. Les terrains que possède chaque clan portent le nom de territoire clanique (*Tanim-pirenena*). Dans chaque clan, les terres furent partagées entre les diverses collectivités dites *fokonolona*. Ainsi, par exemple, les terres du clan *Avarađrano* furent réparties entre les *Tsimahafotsy* (Ambohimanga), *Tsimiamboholahy* (Ifafy) et *Marovatana*. Pour déterminer nettement les limites et éviter les contestations futures, on posa solennellement des bornes en pierre appelées *orimbato*. La répartition eut lieu entre les clans et les *fokonolona* et le terrain fut ensuite partagé entre les familles membres du *fokonolona*. Chaque famille eut un lot, qui ne pouvait être aliéné qu'à l'intérieur du groupe lui-même, c'est-à-dire entre membres du *fokonolona*. Ce dernier était supposé être le possesseur, c'est-à-dire en quelque sorte le premier héritier.

1.2. Les terrains aliénables

Dans le clan, la possession était soit individuelle, soit collective. Les terres incultes, qui portaient le nom de *tany lava volo* (littéralement terres à longues herbes), appartenaient au clan ou au *fokonolona*. La terre portait des dénominations différentes suivant le mode d'acquisition. Pour ce qui est des terrains aliénables, l'endo-aliénabilité était la règle dans le but de maintenir le lien social (Rarijaona, 1967). Dans cette catégorie de terrains, on peut citer (Julien, 1909) :

- le *zaratany* (litt. terre partagée), il s'agit de terrains concédés par le clan ou *fokonolona* à ses membres pour y bâtir des maisons d'habitation ou y créer des cultures autres que le riz. Ce sont de véritables propriétés individuelles. Le détenteur peut les aliéner à titre gratuit ou onéreux, ou les hypothéquer, sans aucune restriction ;

- le *lobombintany*, terre donnée par le souverain à un de ses sujets en récompense de services rendus. Ce sont des possessions individuelles. Le possesseur peut les aliéner à titre gratuit ou onéreux, comme il l'entend ;
- le *tany vidina*, terre acquise par achat. Tout membre du clan ou du *fokonolona* pouvait acheter une terre, une rizière, une maison d'habitation à tout autre co-habitant. On ne pouvait la vendre à un étranger et celui-ci ne pouvait acheter qu'avec l'autorisation du clan ou du *fokonolona* ;
- le *solapangadindrayamandreny*, terrains défrichés (litt. terre défrichée par le coup de bêche des parents). Lorsqu'un individu demandait à défricher un morceau de terrain *tany lava volo* pour y créer un champ de culture ou une rizière, le clan pouvait accorder l'autorisation. Cette terre rendue propre à la culture et transformée par le travail personnel devenait la propriété individuelle du concessionnaire. Il avait le droit de l'aliéner à titre gratuit ou onéreux, avec toutefois la restriction qui était, autrefois, générale à toutes les terres : un étranger au clan ne pouvait devenir propriétaire que s'il obtenait l'agrément des autres membres du clan et s'il faisait soumission d'habiter, à l'avenir, dans le clan ;
- le *fehivava*, terre vendue sous condition de rachat (litt. terre liée par la bouche). Le *fehivava* joue, pratiquement, dans la vie malgache, le rôle de l'hypothèque. Une personne est-elle dans la nécessité de se procurer une certaine somme, elle vend ou donne en garantie une propriété foncière, en se réservant le droit de la reprendre, dans un certain délai, moyennant le remboursement de la somme avancée.

1.3. Les innovations apportées par le droit moderne

D'une manière générale le droit de propriété moderne malgache garde les éléments de ces principes du droit coutumier et de ses influences, car à côté des propriétés terriennes individuelles continuent d'exister des propriétés terriennes traditionnelles qui sont tantôt collectives, tantôt individuelles. Les autres terres en dehors de ces propriétés entrent dans une présomption de domanialité, c'est-à-dire qu'elles reviennent à l'État malgache.

1.3.1. L'enregistrement

La création de l'état civil à Madagascar date de 1878, quand le législateur prescrivit, pour la première fois, l'enregistrement des actes (Cahuzac, 1900). Le Code de 1881 et les instructions aux Gouverneurs de l'Imerina de 1889 vinrent compléter cette réglementation. Les différents actes législatifs, s'appliquent à la tenue de tous les registres, qui étaient confiés aux gouverneurs sous l'ancien gouvernement malgache. Ces registres étaient au nombre de cinq : successions, emprunts, ventes définitives, ventes conditionnelles, baux.

1.3.2. Les régimes d'immatriculation et du cadastre

Les grandes retouches apportées sous la colonisation, et à partir de la Première République pour traduire la souveraineté nationale dans la législation foncière ont été de favoriser les droits des nationaux à l'accès à la propriété du sol sur des terres ancestrales par l'immatriculation individuelle et le système de cadastre (Razafarijaona, 1994). Dans ce contexte, il existe deux régimes : le premier est celui créé par la loi du 9 Mars 1896, le second par la loi du 15 Février 1960.

Concernant l'immatriculation, selon les termes de la loi du 9 mars 1896, elle est obligatoire. Mais cela demeurait irréalisable même jusqu'à nos jours en raison des contraintes économiques et sociales. Ainsi, jusqu'en 1926, l'Administration admettait l'immatriculation sur témoignages.

De 1926 à 1956, la procédure se base sur la réaffirmation d'une présomption antérieure à 1896, à condition qu'il existe des preuves telles la présence de clôture, d'anciennes constructions ou d'un tombeau familial (décret du 28.09.56). A partir de 1956, le principe évoluait vers l'exigence de la preuve d'occupation de bonne foi, continue et d'une mise en valeur depuis trente ans. Le décret du 28.02.56 y afférent était en vigueur jusqu'en 1975, date de l'abrogation de la loi de 1896. Selon la procédure produite par la loi modificative 64-026, le propriétaire coutumier doit prouver d'une possession et de sa mise en valeur. En matière de terrain rural, le propriétaire coutumier devrait faire preuve depuis dix ans d'une emprise personnelle, réelle, évidente et permanente du sol qui se traduit par des constructions, des plantations, des aménagements.

Quant au régime du cadastre, il consiste à recenser la propriété afin de pouvoir déterminer les terres domaniales et les autres terres immatriculées. Le régime du cadastre permet aussi de faciliter la délivrance des titres cadastraux qui ont par ailleurs la même valeur juridique que les titres d'immatriculation. Il convient de souligner que le titre cadastral individuel définitif et inattaquable était délivré par le Tribunal terrier ambulante qui statue sur la propriété des parcelles et sur les éventuelles oppositions. Le recours en opposition à la décision de cette juridiction porte sur des terrains de plus de dix hectares et cela devant la cour d'Appel. Aucun pouvoir en cassation n'est recevable.

La loi du 18.12.67 et le décret du 21 Mai 1968 ont repris la loi du 15.02.60 et ont introduit la procédure collective d'immatriculation qui va aboutir à la délivrance d'un titre foncier. Ce titre foncier a une force probante en ce sens qu'il a un caractère définitif et inattaquable.

Approximativement, on évalue à 30% les propriétés terriennes cadastrées ou titrées au nom des individus dans le district de Miaryarivo¹ là où se trouve la commune rurale d'Analavory objet de notre étude. Pour le cas d'Analavory, beaucoup de terres furent titrées au nom des colons. En outre, il s'agit d'une zone dans laquelle les opérations cadastres ont été les plus nombreuses.

1.3.3. Le droit de préemption

Par définition, c'est un droit qui est accordé à des personnes d'acquérir par l'achat un bien de préférence à tout autre s'il y a une manifestation de volonté de vendre par le propriétaire. En matière foncière, peuvent se prévaloir du droit de préemption ainsi défini, l'État, les collectivités locales et les particuliers selon respectivement les textes suivants : ordonnance 62-055 du 20.09.62 en son article 195 et ordonnance 62-042 du 10.02.60 en son art.43 ; ordonnance 62-045 du 19.09.62 en son titre VIII.

Aujourd'hui, nous assistons à la transformation de ce qui reste de la propriété collective en propriété individuelle. En effet, la propriété collective d'autrefois tend à disparaître petit à petit depuis la colonisation française. Tels furent les cas des *beta* et *vodivona* (fiefs), lesquels faisaient partie des propriétés collectives d'autrefois mais qui furent supprimées par arrêté du 17 Avril 1897 (Cahuzac, 1900). Outre la qualification juridique de certaines pratiques coutumières, l'Administration a facilité la procédure d'accès à la terre par le système de vente. La vente de terre donne à l'acquéreur la capacité juridique d'obtenir l'immatriculation individuelle.

1.4. Le système successoral

Dans la conception malgache, la transmission de la propriété vise à assurer la continuation du culte des ancêtres (Rarijaona, 1967). Ce culte renforce les liens qui unissent les membres de la communauté en même temps qu'il constitue un acte religieux attirant la protection des

¹ Entretien avec Rajaonarison A., Chef de la Circonscription topographique, Miaryarivo.

ancêtres. Ainsi réapparaît la fonction latente de la propriété : le maintien des valeurs traditionnelles et la sauvegarde de la cohésion du groupe.

Dans le système du droit traditionnel, les Malgaches avaient le droit de transmettre leurs propriétés par succession ou testament (Julien, 1909 ; Cahuzac, 1900). La terre distribuée par le souverain, répartie entre les *fokonolona* et entre chaque famille pouvait se transmettre par héritage. De même, si le détenteur décédait sans postérité et sans avoir fait de testament, la terre retournait à la collectivité.

Le système successoral malgache traditionnel est régi par des règles simples. D'une façon générale, on peut distinguer deux catégories de successions bien différenciées : les successions dont les biens sont appréhendés par l'État dits *ani maty momba*, puis les successions dont les biens ne sont pas appréhendés par l'État dits *tsi ani maty momba*. Dans le premier cas, il s'agit de successions des personnes dont les biens sont appréhendés par l'État si elles demeurent sans postérité légitime, naturelle ou adoptive et sans avoir fait de testament. Dans le cas suivant, il s'agit de successions des personnes dont les biens, à défaut de descendants en ligne directe, sont déferés aux parents collatéraux. La transmission successorale dans les premiers groupes est instituée uniquement en faveur des descendants et de l'État. Font partie de ces premiers groupes, les groupes roturiers et quelques groupes nobles. Pour eux, les descendants seuls succèdent. À défaut de descendants, la succession de l'intestat est recueillie par le souverain. Pour les deuxièmes groupes, la dévolution des biens se fait en faveur de la famille, suivant l'ordre présumé des affections du défunt.

En droit malgache moderne, on distingue deux sortes de succession : la succession *ab intestat*, c'est-à-dire sans testament et suivant l'ordre de succession, et la succession testamentaire². Le testament était autrefois très en vigueur, et nombreux ont été les Malgaches qui l'ont pratiqué.

Autrefois, le père, hanté par la préoccupation de la grandeur et de la prédominance de la famille, instituait, presque toujours, par testament, un chef de famille, homme ou femme, avantagé au point de vue des biens, et que les autres parents considéraient comme leur soutien et leur protecteur (Julien, 1909 ; Cahuzac, 1900). Les testaments sont toujours secrets. Pour le cas de la commune d'Analavory, les gens qui n'ont pas d'enfants ou de descendants ont recours aux testaments secrets. Actuellement, les successions par testament sont minoritaires et ne représentent que 10% des cas à Analavory, et encore moins dans la commune d'Ambohitrimanjaka³.

Dans la loi écrite et dans les règles coutumières, on ne trouve aucune règle concernant la forme du partage. Les co-héritiers peuvent donc procéder au partage comme ils l'entendent, par acte sous seing privé, par acte devant un officier public, et même par simples conventions verbales (Julien, 1909 ; Cahuzac, 1900). Le partage verbal se fait publiquement en présence des intéressés, de la famille et des membres de la collectivité ou *fokonolona*, qui, en cas de contestation, fera la preuve des conventions. À partir de 1878, une seule obligation est imposée aux parties, l'inscription sur le registre du gouvernement. Le partage verbal a été longtemps le seul connu avant l'institution de l'inscription. Quelquefois, les femmes n'ont pas droit à l'héritage ou l'on ne leur donne que le tiers. Mais de tels cas deviennent de plus en plus rares actuellement⁴, du moins en Imerina.

Certes, l'héritage foncier selon le système de droit coutumier subsiste encore à côté du système foncier moderne, mais il a évolué à travers les différents contextes et à travers les différents régimes qui se sont succédés. Il subit aussi les conséquences de certaines crises et des réformes instituées à partir de la colonisation, puis au lendemain de l'Indépendance, surtout la réforme agraire après la révolution de 1972.

² Entretien avec le Conservateur foncier de la circonscription domaniale d'Antananarivo.

³ Enquêtes dans les communes d'Analavory et d'Ambohitrimanjaka.

⁴ Enquêtes dans les communes d'Analavory et d'Ambohitrimanjaka.

2. Résistances de l'héritage face à l'acquisition terrienne par la vente

L'héritage, y compris l'héritage foncier qui nous intéresse, est une des formes de transmission de biens immobiliers ou mobiliers, encore très pratiquée jusqu'à maintenant en Imerina. Non seulement il y a résistance de l'héritage mais il y a aussi dualité entre héritage et vente de terre dans l'accès à la terre (Raharison, 2006). Dans la pratique de l'héritage, les valeurs du patrimoine foncier et le principe de l'inaliénabilité sont encore plus ou moins respectés dans la société, du moins en partie. Le principe de l'inaliénabilité du patrimoine foncier « *tsy mivarotra tanindrazana* » était la règle autrefois. La terre patrimoine dite *tanindrazana*, était en général inaliénable. Mais dans l'ancienne coutume, le champ, la maison ou la rizière du père ne pouvaient pas être vendus et étaient appelés *kodrazana*. Tout cela pourrait expliquer ces résistances face à la vente de terres.

En fait, dans la société traditionnelle, la terre n'a pas été considérée comme un bien économique, mais seulement comme un moyen de production, un patrimoine (Julien, 1909 ; Cahuzac, 1900). Elle a aussi une signification d'ascension sociale et de légitimité au niveau de la société. Le rang social augmente en rapport avec l'importance des propriétés terriennes qu'on possède. Certains achètent beaucoup de terres pour les donner en héritage.

2.1. Les valeurs du patrimoine foncier

L'unité sociale traditionnelle malgache a toujours été la famille. Or, la puissance et la considération de celle-ci étaient en liaison directe avec sa richesse. Ceci explique bien l'indivision des terres appartenant à la famille dont les membres vivent ensemble sans songer à procéder au partage, quelquefois pendant plusieurs générations, agmentant les biens de la communauté en même temps que leurs biens personnels, quand ils en possèdent. On évitait ainsi le morcellement des terres et la réduction de la part de chaque membre. L'indivision présente, dans ce sens, un important avantage pour les membres de la famille. Même jusqu'à l'heure actuelle, on peut encore rencontrer de nombreux cas de ce type (Livre foncier Miarianarivo⁵). On voit ainsi des terres acquises par héritage qui remontent à une époque très lointaine, se transmettre indivis dans la famille de génération en génération (Julien, 1909). Tandis que les biens acquis personnellement par chaque membre de la famille peuvent être partagés par ses héritiers.

D'un côté, ce principe de l'indivision persiste, la plupart du temps, pour les terres héritées. D'autre part, on peut attribuer une valeur socioculturelle au patrimoine foncier, et ce parce qu'en droit coutumier, les successions, testaments et donations sont des institutions dont la finalité est de transmettre des valeurs extra-patrimoniales (Rarijaona, 1967) et patrimoniales.

Comme il a été mentionné auparavant, le principe de l'inaliénabilité du patrimoine foncier « *tsy mivarotra tanindrazana* » était la règle autrefois. La terre patrimoine dite *tanindrazana*, était en général inaliénable. La terre des ancêtres, quelle qu'en soit l'origine, *solapangady*, *betra*, *zaratany*, acquise par achat, peut toujours être transmise par succession aux enfants, ou à défaut de postérité, par testament. Les biens *kodrazana*, qui ne pouvaient être vendus, sont par leur nature et leur affectation des biens indivis et inaliénables, qui sont le plus souvent transmis, de génération en génération, à l'aîné de la famille sans distinction de sexe (Julien, 1909). Outre la nullité de la vente, une sorte d'infamie resterait attachée au nom de l'héritier ou héritière qui aurait aliéné la terre patrimoniale. De même, le terrain sur lequel se trouve un tombeau de famille ne peut être aliéné, même entre co-héritiers (art. 128 du Code de 1881).

⁵ Livre foncier de la Conservation foncière du Service des Domaines de Miarianarivo ; Cadastre, section L (commune rurale d'Analavory).

2.2. L'héritage : premier mode d'accès à la terre

Jusqu'à maintenant, l'héritage a toujours son poids dans le système foncier puisqu'il reste toujours le premier mode d'accès à la terre en Imerina, malgré une ascension relative de l'acquisition par achat de terre, comme les études de cas dans les communes rurales d'Analavory et Ambohitrimanjaka le montrent. En effet, dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, l'acquisition de terrain se fait plutôt par succession dans 90% de cas, contre 10% pour l'acquisition par achat⁶. Dans le village d'Anosimanjaka, commune d'Ambohitrimanjaka, la majorité des terres est encore entre les mains des héritiers descendants de groupes nobles (*andriana*)⁷. On y estime, qu'au maximum, un quart des propriétés terriennes ont été acquises par achat.

Avant nous, une autre étude l'avait aussi démontré dans les années 1970, dans le village d'Ambohiboanjo, au Nord-Ouest d'Ambohidratrimo (Wurtz, 1973). Dans ce village, selon toujours cette étude, 59,7 % des petits exploitants propriétaires ne possèdent que des terres héritées, 28,6% possèdent des terres héritées et des terres achetées, et 11,7% uniquement des terres achetées. Il en est de même dans la commune d'Analavory où les enregistrements des actes de notoriété, c'est-à-dire les successions, sont largement plus nombreux que ceux des actes de vente (tableau 1).

Tableau 1. Actes de notoriété et actes de vente authentiques à Analavory

Année	Actes de notoriété	Actes de vente authentiques
2001	37	15
2005	57	10

Source : Chef d'Arrondissement administratif, commune rurale d'Analavory

2.2.1. « L'héritage » des anciennes propriétés coloniales

Pour illustrer ce qui précède, prenons l'exemple d'un grand domaine, ancienne propriété coloniale (Livre foncier Miarinarivo)⁸. La propriété dite « Antsahamaina V » Ilempona, commune d'Analavory, d'une superficie de plus de 87 ha, titre N°220L, appartient maintenant à l'héritier Ranaivo Marcel dit « Stazy », demeurant à Analavory. Avant, ce terrain appartenait à un ancien colon nommé Henry Gabriel. Celui-ci l'avait acheté à l'Etat en 1945. Le terrain, planté en aleurites, fut immatriculé au nom de l'acheteur en 1950 et le prix de la mutation s'élevait à 22.000 Francs. Le titre définitif n'a été délivré qu'en 1974. Puis, en 1984, le terrain a été vendu à un Malgache nommé Rakotoniaina Mamy Frédéric, âgé de 45 ans, ingénieur, demeurant à Analavory. Le prix de la mutation s'élevait à 300.000 Francs. Comme le dernier propriétaire n'avait pas d'enfants, il adoptait un homme dit « Stazy » en 1994, selon l'acte d'adoption N°07 du 21.11.94 établi dans la commune d'Analavory. C'est un acte non valide dans le principe du droit français car, en règle générale, on adopte un enfant et non pas un homme d'âge mûr. Après le décès de Rakotoniaina Mamy Frédéric, l'héritier dit « Stazy », devint le nouveau propriétaire, selon l'acte de notoriété N°5 du 21/05/04 établi à Miarinarivo.

⁶ Entretien avec Ramanamisata M., Chef d'Arrondissement Administratif de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

⁷ Entretien avec Rakotonirina B., Agent tribunal terrier Ambohidratrimo.

⁸ Livre foncier de la Conservation foncière du Service des Domaines de Miarinarivo : Cadastre section L (commune rurale d'Analavory).

2.2.2. « Héritage » ou squatterisation des anciennes concessions coloniales

Comme dans tout Madagascar, il y a beaucoup de litiges fonciers dans le Moyen Ouest (Razafiraona, 1994)⁹. Dans la commune d'Analavory, par exemple, la majorité des paysans, connaissent des problèmes fonciers. Un phénomène ayant notamment marqué l'histoire agraire de l'Imerina à partir de 1972 est la squatterisation des terrains appartenant à l'Etat et de ceux titrés aux noms des colons (Razafiraona, 1994). En fait, jusqu'à maintenant, les terres que ces paysans cultivent sont toujours titrées aux noms des colons. Généralement, il n'y a pas d'héritiers qui se présentent comme étant les nouveaux propriétaires. Fréquemment, ce sont les anciens travailleurs dans les concessions coloniales qui ont accaparé toutes les terres et les louent aux nouveaux venus.

Comme les nombreuses demandes pour l'« acquisition prescriptive » de ces anciennes propriétés coloniales restent en instance, l'accès à ces terres est illicite au sens juridique du terme, alors que pour la plupart, ces terres ont été exploitées ainsi depuis une vingtaine d'années ! Beaucoup de *fokonolona* tentaient d'acquérir ces anciennes propriétés coloniales selon la loi de la prescription acquisitive mais ils rencontrent beaucoup de difficultés. Les conditions stipulées par le texte en vigueur sont très rigoureuses.

2.3. La montée relative de la vente de terre adaptée aux pratiques coutumières

Certes, l'héritage résiste et reste toujours la première source d'acquisition terrienne en Imerina, mais les ventes et achats de terres se développent. A partir du début de la colonisation, les ventes et achats de terrains et de rizières ont été autorisés par la loi et ont été monnaie courante. Certes, la vente de terres existait en Imerina, même avant la colonisation, mais selon la règle de l'endo-aliénabilité (Condominas, 1960 ; Bied-Charreton, 1970). Plus récemment, des terrains appartenant à des groupes roturiers *hova* ont été achetés par des esclaves ou *andevo* à Ambohiboanjo (Wurtz, 1970). De tels cas n'existaient pas auparavant, car contrairement à la coutume. En effet, la rizière fut toujours considérée comme le *tanindrazana*, patrimoine familial inaliénable, il ne saurait être question de la vendre (Le Bourdieu, 1974). La rizière est aussi une valeur traditionnelle, elle exprime un rapport profond avec les ancêtres qui l'ont creusée et travaillée, puis transmise à travers les générations (Bonnemaison, 1970).

Actuellement, il n'y a, souvent, plus de règle stricte quant à la prohibition de la vente de terrains acquis par héritage. Pour le cas de la commune d'Ambohitrimanjaka, par exemple, où de nombreuses communautés sont encore très attachées à leurs traditions, quelques groupes ou familles respectent encore cette prohibition mais à moindre degré¹⁰, ce qui n'est plus le cas dans la commune d'Analavory où la majeure partie de la population est composée de migrants¹¹. Selon le Receveur des Domaines et le Conservateur foncier du district de Miarinarivo dans lequel se trouve cette commune, 60% des transactions effectuées dans la circonscription sont constituées par les ventes de terre.

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de l'ascension de la vente de terres tels que les facteurs socioéconomiques, les flux migratoires ou la pression urbaine. La paupérisation subie depuis un certain temps par une grande partie de la population pousse de nombreux propriétaires à vendre leurs biens acquis par héritage même les terres et les rizières¹². En milieu rural,

⁹ Entretien avec Rakoto J., Chef Circonscription domaniale et foncière, Miarinarivo ; Entretien avec Rajaonarison A., Ingénieur topographe, Chef Circonscription topographique, Miarinarivo.

¹⁰ Enquêtes dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

¹¹ Enquêtes dans la commune d'Analavory.

¹² Enquêtes dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

les paysans, affamés, ont souvent été obligés de vendre leurs biens en période de soudure ou lorsque des crises se manifestent¹³.

2.3.1. Pression urbaine et endo-aliénabilité à Ambohitrimanjaka

Pour revenir au cas de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, non seulement, la pression urbaine y est très forte, mais parallèlement, l'endo-aliénabilité régit encore la plupart des ventes de terre¹⁴. En effet, cette commune faisait partie du vieux terroir constituant originellement la plaine d'Antananarivo. Elle est caractérisée aussi par la présence d'une forte endogamie au sein des communautés qui y vivent¹⁵. La taille des propriétés individuelles ne dépasse pas en général 20 ares, la moyenne se situant entre 5 à 10 ares. On estime à 90% les terres qui sont encore entre les mains des propriétaires natifs ou originaires de la commune. Mais de fortes pressions urbaines se font sentir puisque la commune n'est qu'à 10 kilomètres seulement de la capitale. La population se répartit sur une superficie de 21,8 km². La densité y est très forte, de l'ordre de 1247 habitants au km², avec une population de 27.131 habitants. Le village d'Anosimanjaka, un des 25 *fokontany* faisant partie de la commune, compte à lui seul 2965 habitants (Monographie d'Ambohitrimanjaka, 2000-2005). Au total, la commune dispose de plaines rizicoles inondables ayant une superficie de 972 ha. La population s'accroît rapidement, elle a augmenté de 45% en moins de dix ans. Il s'agit d'un accroissement naturel car la migration y est faible : seulement 5% à 10% de la population est composée d'immigrants.

La règle d'endo-aliénabilité n'empêche pas certaines pratiques d'évoluer en ce qui concerne les modalités de vente et les moyens utilisés. Le prix du terrain se renchérit au fur et à mesure qu'il se rapproche de la route (Monographie d'Ambohitrimanjaka, 2000-2005), allant de 50.000 Fmg à 60.000 Fmg le mètre carré si le terrain se trouve au bord de la route principale bitumée, et de 25.000 Fmg à 35.000 Fmg s'il se trouve au bord de la route secondaire qui est une piste accessible. Enfin, il descend dans une fourchette de 10.000 Fmg à 17.000 Fmg s'il se trouve à côté d'une piste difficilement accessible pour un véhicule léger.

Par ailleurs, la transaction est de plus en plus effectuée grâce à un réseau de commissionnaires de marché à la place du Service d'Agence immobilière qui fait défaut en milieu rural. Ici, on trouve au moins un commissionnaire dans chaque village ou *fokontany*, qui joue le rôle d'intermédiaire entre le vendeur et l'acheteur. Le commissionnaire est payé, au pourcentage, par exemple 5% à 10% du prix de vente total ; soit encore, il perçoit directement une somme forfaitaire.

La plus grande partie, soit 70% des ventes a lieu à l'intérieur de la commune elle-même, soit entre les membres de communautés, soit encore entre les membres de groupes, ou entre les habitants des villages, soit enfin entre les membres d'une même famille. Le reste, environ 30% des ventes se fait avec des acheteurs qui ne sont pas originaires de la commune ou qui résident en dehors de la commune¹⁶. Or, actuellement il y a une tendance à se tourner de plus en plus vers le choix des acheteurs venant de l'extérieur de la commune avec qui l'on espère pouvoir vendre les terres un peu plus cher.

Si l'on se réfère aux actes enregistrés au niveau de la commune, on constate que les ventes sont maintenant plus nombreuses que les successions. En effet, les actes de vente sont en moyenne quatre fois plus nombreux que les actes de notoriété, c'est-à-dire les successions, au cours des trente dernières années (tableau 2).

¹³ Enquêtes dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

¹⁴ Lors des enquêtes effectuées dans le village d'Anosimanjaka, dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, il a été vérifié que les deux tiers des contrats de vente de 1999 à 2007 se font entre les membres de la communauté villageoise eux-mêmes.

¹⁵ Entretien avec Ramanamisata M., Chef d'Arrondissement Administratif de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka ; Entretien avec Ranaivoson R., Agent topo retraité.

¹⁶ Enquêtes dans la commune d'Ambohitrimanjaka.

Tableau 2. Actes de ventes et actes de notoriété à Ambohitrimanjaka

Année	Actes de notoriété	Actes de vente authentiques
1979	81	260
1984	53	471
1985	72	514
1986	86	549
2000	74	219
2001	74	218
2002	41	157
2003	65	146
2004	68	191
2005	50	160

Source : Livre d'enregistrement des actes administratifs de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka

D'abord, les actes de vente enregistrés sont tous des actes authentiques. Il faut aussi remarquer à partir des chiffres énumérés dans le tableau 2, que les ventes de terre étaient particulièrement prospères dans les années 1980, puisque le nombre des ventes de terre tournait, en moyenne, autour de 500 transactions par année, au moins le double de ce qu'on observait auparavant et de ce qu'on voit maintenant. A partir des années 2000, elles vont diminuer avec une moyenne de 180 transactions par année. Les années 1980 étaient, en fait, des années marquées par des moments de crise économique dans l'ensemble du pays. Ceci apparaît comme l'élément d'explication le plus plausible¹⁷, et en outre les frais d'enregistrement et de mutation des terrains étaient moins onéreux à cette époque¹⁸. Par contre, à partir des années 2000, la baisse des ventes semble devoir être imputée à la rareté croissante des terrains disponibles du fait du surpeuplement de la commune.

2.3.2. La vente de terre liée au phénomène migratoire à Analavory

La fréquence des ventes de terre est relativement moins importante à Analavory qu'à Ambohitrimanjaka par rapport à l'effectif de la population respective (Monographie d'Analavory, 2000-2004 ; Monographie d'Ambohitrimanjaka, 2000-2005). Dans la commune rurale d'Analavory, le recensement de la population, en 2000, indique un nombre de 45.284 habitants, répartis dans 7547 ménages. La densité globale est d'environ 90 hab/km². La Commune rurale d'Analavory s'étend sur une superficie de 503 km² et se trouve à une distance de 23 km du chef lieu de district et à 130 km de la capitale, donc un peu à l'écart des pressions urbaines contrairement à la commune d'Ambohitrimanjaka. La population dans l'ensemble de la commune est très hétérogène, composée essentiellement de Merina, Antandroy, Betsileo et qui sont en majorité des migrants plus ou moins récents, attirés par la fertilité du sol.

La croissance démographique et les flux migratoires sont importants au niveau de la commune. De tels phénomènes entraînent une pression plus intense sur les terres¹⁹ et ont aussi pour conséquence le développement de la vente. En une année, on enregistre en moyenne jusqu'à 115 actes de vente dans la commune à partir du début des années 2000. Dans la pratique, l'acheteur et le vendeur se contentent d'une simple légalisation du contrat de vente

¹⁷ Entretien avec Razafimandimby A., membre du Bureau Exécutif de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, responsable de l'agriculture et de l'économie.

¹⁸ Entretien avec Ramanamisata M., Chef d'Arrondissement Administratif de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

¹⁹ Enquêtes dans la commune d'Analavory.

au niveau de la commune, au lieu d'authentifier et d'enregistrer l'acte de vente au bureau du Chef d'Arrondissement. La simple légalisation du contrat de vente est l'opération la plus courante dans la commune d'Analavory. Pour cela, on enregistre en 2004 une centaine d'actes de vente « sous seing privé ». Ce chiffre monte à 120 actes de vente en 2005²⁰. Ce sont les terrains défrichés ou *solapangady* qui sont les plus vendus, soit jusqu'à 85 % des actes de vente. Il n'y a seulement que 10 % à 15 % des terrains acquis qui sont transmis par succession²¹.

3. Les autres modes d'accès à la terre et les problèmes fréquents

A côté de l'acquisition par vente ou par succession, il y a d'autres modes d'accès à la terre, à savoir : les donations, les prêts, le métayage, la location, la prescription acquisitive, la squatte-risation ou l'occupation irrégulière. Leurs pratiques diffèrent d'une communauté à l'autre, d'un groupe à l'autre.

3.1. La prescription acquisitive

La prescription acquisitive est effective lorsqu'il est constaté que l'occupation d'un immeuble immatriculé a été prouvée pendant au moins vingt années par des nationaux ou trente années par des personnes d'une autre nationalité (Razafarijaona, 1994). Cependant cette effectivité ne suffit pas, il faudrait y ajouter le fait de la création ou l'entretien permanent, la mise en valeur durable, constatée sur ordonnance de justice, selon les articles 18 et suivants de la loi 60-004 du 15 Février 1960 relative au domaine privé national. Autrement dit, la prescription acquisitive n'a pas d'application sur les terres ayant une présomption de domanialité.

La prescription acquisitive par contre peut être interrompue ou suspendue. Ces mesures interviennent par voie juridique ou naturelle, et pour des causes d'incapacité. Enfin, la prescription acquisitive doit faire l'objet d'un constat judiciaire suivi d'une publicité foncière. La prescription acquisitive intéresse plus particulièrement la commune rurale d'Analavory, dans le district de Miarinarivo, là où beaucoup de concessions coloniales sont demandées par des particuliers nationaux qui les ont exploitées pendant au moins vingt ans, alors que ces terrains étaient déjà immatriculés au nom des colons.

3.2. La donation

Selon la tradition malgache, la donation n'est pas une condition de validité de l'acte. Le donataire devient propriétaire dès l'instant de son acceptation et indépendamment de toute mise en possession. Ainsi, dans la plupart des cas, le partage des biens est effectué par le père de famille entre ses enfants, mais celui-ci en garde la jouissance et la gestion jusqu'à sa mort. Ce n'est qu'à ce moment que les héritiers prennent livraison effective du lot qui leur a été attribué (Cahuzac, 1900). Actuellement, les donations sont très rares et ne représentent à peu près que 2% des propriétés terriennes²².

²⁰ Service Général de la CR d'Analavory.

²¹ Entretien avec Ramanamihanta N., Chef d'Arrondissement administratif de la CR d'Analavory.

²² Entretien avec Randriamihantamanana N., Chef d'Arrondissement administratif, commune rurale d'Analavory.

3.3. La location

A côté du métayage, la location est très fréquente. On préfère même la location au métayage dans la commune d'Analavory où, en général, 30% à 50% des paysans sont propriétaires. Le reste, soit de 50 à 70%, sont des paysans sans terres et deviennent locataires²³. Les soi-disants ou prétendus propriétaires furent les premiers arrivants et ont pu facilement accaparer toutes les terres appartenant autrefois aux colons. Ils les louent à de nouveaux venus qui sont en général sans terres. Le loyer du terrain est quelquefois fixé à 500.000 Fmg l'hectare. Ce sont les grands propriétaires qui pratiquent le système de location.

3.4. Le prêt

Le faire-valoir indirect recouvre des réalités très différentes : le prêt est à opposer aux autres modes d'accès tels que métayage, location et gage. Dans le premier cas, l'exploitant ne verse aucune redevance au propriétaire (mais parfois il paie l'impôt foncier de la parcelle empruntée). Pour les autres types de faire-valoir indirect, une redevance est toujours versée au propriétaire. Les métayers remettent le tiers ou le quart de leur récolte selon le cas. Les locataires versent une redevance périodique en nature ou en espèce dont la valeur est indépendante de la récolte. Ceux qui prennent une terre en gage ont versé une avance en nature ou en espèces, et ils gardent la terre en attendant le remboursement de cette avance.

Le prêt d'un champ ne confère au propriétaire qu'un certain prestige social. Cela lui permet de s'entourer d'une petite clientèle. En revanche, le métayage et la location de terre sont des opérations rentables, que les propriétaires choisissent donc de préférence au prêt. Cet avantage financier pour les propriétaires se traduit par un pourcentage d'emprunteurs deux fois plus faible que celui de métayers, locataires (34,6% contre 60,6%) et l'écart s'accroît encore si l'on ne considère que les gros emprunteurs de terre quatre fois moins nombreux que les gros métayers, locataires (2,4 % contre 9,5%).

3.5. Une procédure compliquée : l'enregistrement et l'immatriculation

D'une manière générale, la question foncière demeure une source de conflits plus ou moins ouverts dans la région de l'Itasy. L'accès à la terre semble très difficile en ce sens que différentes procédures tant légales que *de facto* continuent de se confronter (Razafarijaona, 1994). Sur le plan légal, les diverses lois et réglementations en la matière ont promu l'appropriation immatriculée et cadastrée des terres. Dans la réalité, la squatterisation des terres ou l'occupation irrégulière connaît un essor considérable au détriment du régime foncier de l'immatriculation. Ceci atteste la précarité de l'accès à la terre. Par conséquent, la grande majorité de la population rurale ne bénéficie que du droit d'usage des terres. En général, si tous les terrains sont cadastrés dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, on estime à 80% les propriétés terriennes n'ayant pas encore de titres fonciers²⁴. La procédure à suivre est non seulement longue et difficile mais onéreuse.

Pour la constitution de dossier, voici les pièces à fournir pour la vente d'un terrain :

- Certificat d'immatriculation juridique (si le terrain est titré)
- Etat parcellaire (pour un terrain cadastré)

²³ Entretien avec le Groupement paysan dans la commune d'Analavory ; Entretien avec Rasoanaivo G., membre du bureau exécutif de la commune rurale d'Analavory.

²⁴ Entretien avec le Responsable du Tribunal terrier d'Ambohitrimanjaka.

- Récépissé justifiant le paiement de l'impôt
- Plan
- Acte de notoriété (terrain légué en héritage)
- Déclaration de succession
- Acte de partage (pour un terrain partagé).

Les successions doivent être régularisées dans un délai de trois mois après le décès de la personne. Les retards sont pénalisés. Souvent, les héritiers ne pensent pas à procéder à la régularisation de la succession. Pour certains, la déclaration de décès de la personne à l'origine de la succession remonte à plus de cinquante années. De tels cas sont très fréquents.

3.6. Sous-enregistrement et non mutation

La régularisation du droit à la succession est en général réalisée très tardivement quand elle est réalisée. Parfois même, on arrive à la deuxième ou troisième génération de successeurs sans qu'il y ait eu régularisation de leurs droits²⁵. Cela complique encore les problèmes sus-cités car les successeurs deviennent de plus en plus nombreux alors que les terres données en héritage n'ont pas augmenté de surface, réduisant ainsi la part de chacun. Seuls une minorité de propriétaires, que l'on estime dans les 20% à 30%, arrivent jusqu'à l'enregistrement ou à la mutation de leurs terrains²⁶. Non seulement le processus est long mais la procédure à suivre demande du temps et traîne en longueur. Dans ces conditions, beaucoup s'arrêtent à l'enregistrement effectué au niveau de la commune, ce qui explique la non immatriculation, le sous-enregistrement, la non mutation, les oppositions et litiges. Tout cela est à l'origine d'un certain nombre de problèmes dont les plus fréquents sont les doubles ventes, c'est-à-dire des terrains revendus une deuxième fois, voire une troisième fois, et ce même par leurs propriétaires initiaux²⁷.

Conclusion

L'héritage foncier, vieille pratique coutumière, reste toujours le premier mode d'acquisition terrienne en Imerina. D'un côté, il ne peut que suivre les réformes apportées par le droit moderne telles que l'enregistrement de l'acte de succession et l'immatriculation de la propriété foncière, de l'autre, il doit faire face à la montée relative de la vente de terre, conséquence de l'instauration de l'économie de marché dans la société ainsi que de la pression urbaine. La pratique de l'héritage comme forme de transmission de la terre résiste donc tout en s'adaptant à cette nouvelle donne en conservant l'essence même de ses pratiques coutumières et en évoluant dans le nouveau contexte. Si l'endo-aliénabilité reste privilégiée, il n'y a plus de règle stricte quant à la prohibition de la vente d'un héritage. En définitive, la tendance actuelle tend de plus en plus à abandonner ce principe d'endo-aliénabilité face au phénomène migratoire et à la pression urbaine.

²⁵ Entretien avec Rakoto J., Chef Circonscription domaniale et foncière, Miarinarivo ; Entretien avec Rajaonarison A., Ingénieur topographe, Chef Circonscription topographique, Miarinarivo.

²⁶ Idem ; Enquêtes dans la commune rurale d'Analavory et dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.

²⁷ Entretien avec Rakoto J., Chef Circonscription domaniale et foncière, Miarinarivo. Entretien avec Rajaonarison A., Ingénieur topographe, Chef Circonscription topographique, Miarinarivo.

Bibliographie

Archives Nationales Malgaches

- Série D : Sources officielles coloniales françaises :
 - Cabinet Civil D191 : statistiques-graphiques-documents émanant des Régions et Services
- Service de l'Agriculture (Antananarivo)
 - Monographies :
 - Tananarive Banlieue N°s 572 à 588(1950-1962), N°s 1298-1301(1966-1968)
 - Ambohidratrimo N°s 442-455(1950-1969), N°s 745 à 749(1966-1973)
- 1.2.2 Livre foncier de la Conservation foncière du Service des Domaines d'Antananarivo :
 - Cadastre section H (commune rurale de Tanjombato)
- 1.2.3 Livre foncier de la Conservation foncière du Service des Domaines de Miarinarivo :
 - Cadastre section L (Vol.5, 197 à 246) : commune rurale d'Analavory
 - Cadastre section L (Vol.22, 1040 à 1089) : commune rurale d'Analavory
- 1.2.4. Monographies des communes
 - Monographie de la commune rurale d'Analavory (année 2000 à 2004)
 - Monographie de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka (année 2000 à 2005)
 - - Monographie de la commune rurale d'Ambohimandroso
- 1.2.4. Livre d'enregistrement des Actes administratifs
 - Actes de vente, actes de notoriété, testaments dans la Commune rurale d'Analavory (année 2001 à 2005)
 - Actes de vente, actes de notoriété, testaments dans la Commune rurale d'Ambohitrimanjaka (1979 à 2005)

Sources orales

Liste des informateurs

- 1) Rakoto (Lalaoniaina Yvette Jacqueline), Receveur des Domaines, Chef Circonscription domaniale et foncière, Conservateur foncier du Service des Domaines dans le district de Miarinarivo et la région de l'Itasy.
- 2) Rajaonarison (Armand), Ingénieur topographe, Chef de la Circonscription topographique, Miarinarivo, Région Itasy.
- 3) Rasoanaivo (Gilbert), membre du Bureau Exécutif de la Commune rurale d'Analavory.
- 4) Ranaivoson (René), Agent topographe retraité, Circonscription topographique d'Antananarivo, résidant à Ambohitrimanjaka.
- 5) Randriamihantamanana (Norbert), Chef d'Arrondissement Administratif, Commune rurale d'Analavory.
- 6) Ramanamisata (Manoely), Chef d'Arrondissement Administratif, Commune rurale d'Ambohitrimanjaka.
- 7) Ranarison (Iandry), Conservateur foncier du Service des Domaines, Antananarivo.

- 8) Rakotondravao (Simon), Adjoint au maire de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.
- 9) Razafimandimby (Alexandre), Membre du bureau exécutif de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka.
- 10) Rakotonirina (Basile), Responsable du Tribunal terrier dans le district d'Ambohidratrimo.
- 11) Randriamiharisoa (Pierre Michel), plus de 60 ans, ancien Président du Conseil communal d'Ambohimandroso, descendant d'Andriamangarira.
- 12) Razanadrakoto (Henri), environ 55 ans, Agriculteur, domicilié à Ambohimandroso, descendant d'Andriamangarira.
- 13) Razanajatovo (Pierre), 60 ans, Instituteur retraité, domicilié à Ambohimandroso, mpihavy.
- 14) Andriamady (Emile), environ 60 ans, Premier responsable des réseaux d'irrigation dans la commune rurale d'Ambohitrimanjaka, domicilié à Ambohitrimanjaka.
- 15) Prezidàn'ny Fokontanin'Ankorondrano, CR Analavory, plus de 50 ans.
- 16) Ramonja (Joseph), 90 ans, ancien employé de colon à Analavory, domicilié à Analavory, Betsileo.
- 17) Fils de Ramonja Joseph, cultivateur, plus de 50 ans.

Bibliographie

- Bied-Charreton M., 1970, « Contrastes naturels et diversités agraires aux environs de Betafo (Madagascar) », *Etudes Rurales*, n°37-38-39, ORSTOM, pp. 378-396.
- Bonnemaison J., 1970, « Des riziculteurs d'altitude. Tsarahonenana, village de l'Ankaratra, Madagascar », *Etudes Rurales*, n°37-38-39, ORSTOM, pp. 326-339.
- Cahuzac A., 1900, *Essai sur les institutions et le droit malgache*, Librairie Marescq Ainé, Chevalier et Cie, Paris, T.1, 506 p.
- Condominas G., 1960, *Fokon'olona et Collectivités rurales en Imerina*, Ed. Berger-Levrault, Paris, 231 p.
- Julien G., 1909, *Institutions politiques et sociales de Madagascar d'après des documents authentiques et inédits*, Paris, E. Guilmoto, T.II, 375 p.
- Le Bourdieu F., 1974, *Hommes et paysage du riz à Madagascar*, Ed. F.T.M, Thèse, Etude de Géographie humaine, 1059 p.
- Raharison L., 2006, « Dualité entre héritage et vente de terres dans l'accès à la terre. Le cas de l'Imerina (Hautes terres centrales de Madagascar) », Colloque international *Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques*, 17 au 19 Mai, Montpellier, 14 p.
- Rarijaona R., 1967, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar* (Etude Sociologie juridique), Paris, Cujas, 306 p.
- Razafarijaona J., 1994, *La question foncière dans l'Itasy*.
- Wurtz J., 1973, *Structures foncières et rapports sociaux dans la plaine de Tananarive*, ORSTOM, Thèse de 3^{ème} cycle, Géographie, Paris I, T.1 281 p.
- Wurtz J., 1970, « Evolution des structures foncières entre 1900 et 1968 à Ambohiboanjo (Madagascar) », *Etudes Rurales*, n°37-38-39, ORSTOM, pp. 449-479.

Chapitre 9

Accès à la terre dans la commune rurale d'Ampitatafika

Omrane M.

La commune rurale d'Ampitatafika est située au bord de la Route nationale 7, à une centaine de kilomètres au sud de la capitale Antananarivo et à 70 kilomètres au nord de la ville d'Antsirabe. L'économie y est essentiellement agraire, tournée vers l'autoconsommation et la majorité de la population y vit sous le seuil de pauvreté¹. Dans la zone d'étude, constituée par neuf *fokontany* de cette commune, près de neuf paysans sur dix cultivent moins d'un hectare (Enquête Référence 4D, 2003) En moyenne, les villageois ont accès à 0,46 ha. Comme dans le reste des Hautes Terres, la transmission des terres s'effectue principalement au sein la famille, par le don et l'héritage. Ainsi, le rythme de réduction des surfaces disponibles et donc des quantités de nourriture est à la mesure de la croissance démographique. La passation des terres à une nouvelle génération précipite la fragmentation du patrimoine en exploitations de plus en plus petites et encourage la montée de la pauvreté. Dans ce contexte, l'objet de ce chapitre va être d'étudier les nouvelles pratiques foncières, agraires, économiques et sociales engendrées par cette situation de pénurie de terres.

1. Intensification agricole et comportements démographiques

Dans les entretiens que nous avons menés dans cette zone rurale, les paysans étaient très explicites sur la disponibilité de la terre. Les déclarations convergent vers un constat commun : « on n'a pas assez de terre à cultiver » ; « toutes les terres sont prises ». Très clairement, la

¹ Cette recherche a été menée dans le cadre du programme de recherche 4D (Dynamique démographique et développement durable) qui est un collectif de chercheurs issus des institutions suivantes : Institut de Recherche pour le Développement (UMR 151 LPED Université de Provence/IRD, IRD Madagascar), EconomiX (Paris-X), Popinter (Paris-V), Institut Catholique de Madagascar, Institut National de la Statistique de Madagascar, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques d'Antananarivo, Ministère de la Population de Madagascar, PACT Madagascar. Le programme 4D a été financé (2003-2006) par le Ministère français de la Recherche (ACI TTT P 01 02), le Ministère français des Affaires Etrangères (Pripode/CICRED MG2) et l'IRD. L'objet du programme est de comprendre les relations population-environnement-développement au niveau local. Dans ce chapitre, nous nous appuyons sur deux types de matériau : primo, l'Enquête Référence 4D, interdisciplinaire, menée en 2003 sur la totalité des ménages de la zone d'étude (1621 ménages) ; secundo, sur une série d'entretiens effectués par nos soins sur le thème des liens entre l'accès à la terre et les comportements des ménages.

faible disponibilité de la terre arable est synonyme d'insécurité alimentaire aux yeux des paysans, qui, rappelons-le, pratiquent une agriculture d'autosubsistance. Parmi les stratégies adoptées pour faire face à cette situation, mentionnons pour commencer les transformations induites dans les modes de production agricole et dans les comportements démographiques.

1.1. Intensification des cultures

En posant la question : « est-ce qu'à la naissance de vos enfants, vous avez essayé d'acquérir des parcelles ? », de nombreux chefs de ménages répondaient « j'aurais voulu acheter mais je n'avais pas de moyens financiers, j'ai donc amélioré ce que j'avais ». La demande croissante et généralisée de terre arable fait que l'augmentation du capital terrien familial n'accompagne pas l'accroissement de la taille du ménage. La réponse pour certains paysans se trouve alors dans une modification du système d'exploitation. On retrouve ainsi la théorie boserupienne (Boserup, 1970) selon laquelle la croissance de la population rurale entraîne des modifications dans les systèmes de production.

Dans la commune rurale d'Ampitatafika, la priorité n'est pas la commercialisation de la production. La logique paysanne dominante consiste à produire des quantités plus importantes pour faire face aux besoins en nourriture croissants du ménage et rarement pour commercialiser la production. Cependant, face au manque de terre arable et en période de crise, l'extensification de l'agriculture inondée est une option rarement accessible aux paysans. Alternier et diversifier les cultures (patate douce, manioc, etc.) en complément du riz, utiliser plus de fertilisants et fournir plus d'efforts physiques constituent les principaux moyens d'augmentation de la production pour l'élever au niveau des besoins (Binet *et al.*, 2005).

1.2. Mise en valeur des parcelles en *tanety*

Les paysans sont unanimes sur le fait qu'il n'y aura pas assez de terre de plaine pour leurs enfants dans l'avenir. A court comme à long terme, la demande de nouvelles surfaces semble trouver des solutions sur les espaces en colline, les *tanety*, jadis peu sollicités. L'accès y est plus facile et des nouveaux modes de faire-valoir y sont pratiqués, comme l'emprunt. Mais la rareté des surfaces rizicoles en plaine et la fréquence des cas de litige semblent bloquer le développement rapide des modes d'accès à la terre autres que la transmission intergénérationnelle. Néanmoins, la demande croissante sur la terre induit des modifications à la fois dans le système cultural pour augmenter la production disponible et dans les modes d'accès à la terre en *tanety*. Ainsi, l'emprunt ou la location y sont plus fréquents qu'en plaine.

« Actuellement, on peut emprunter les terres en *tanety*, car le riz actuellement se fait en *tanety*. Certains avaient essayé de cultiver les *tanety* dans les années 1980 mais sans résultats satisfaisants. Maintenant, beaucoup ont commencé à le faire, surtout depuis la crise ». L'enquête CVMPS (Conditions de vie des ménages en période de soudure, 2004)² a confirmé le renforcement de cette pratique en période de forte pénurie en riz. La logique de culture d'autosubsistance qui devient alors de manière encore plus prégnante une logique de survie repose sur la mise en valeur des terres « exploitables ». Les paysans ne distinguent guère les surfaces selon leur emplacement ou leur qualité agro-pédologique et, de ce fait, la demande en matière d'accès aux surfaces exploitables est aussi importante sur les terres rizicoles en plaine que les surfaces en *tanety*, pourtant difficiles à aménager et dépendantes de la pluviométrie. L'annulation de la jachère figure également dans la gamme de réponses au manque de terre accompagnée d'une demande de plus en plus forte sur les fertilisants chimiques.

² Réalisée entre le 14 et le 18 décembre 2004. Voir Binet *et al.*, 2005.

Faute de terres arables suffisantes, d'autres paysans délaissent leur propre production agricole et se tournent vers des activités telles que le commerce ou le salariat agricole.

2. Réponses démographiques

Les comportements démographiques ont des liens forts avec la question foncière et plus particulièrement avec la transmission du patrimoine familial, qu'il soit économique, social ou symbolique. Dans les campagnes des pays du Sud, les migrations, les alliances matrimoniales et le niveau de la fécondité peuvent ainsi être examinés à l'aune de la disponibilité des terres, elle-même révélatrice de la situation économique des ménages.

2.1. La migration

On l'a vu, les chefs de ménage à Ampitatatfika partagent l'idée du manque de terre arable. Ce sentiment est encore plus marqué pour leurs enfants, estimant que les surfaces qu'ils recevront seront encore plus réduites. La solution pour de nombreux paysans est l'émigration : « Ici [dans le village] les terres sont limitées. Si nos enfants partent ailleurs, ils pourront trouver autre chose de mieux » ; « Vu l'exiguïté des terres, mes frères ont été obligés de partir et maintenant ils m'envoient de l'argent pour leur acheter des terres. Mais il n'y a pas beaucoup de terre dans le village, il se peut que mes enfants partent aussi ». Les résultats de l'Enquête Référence 4D (2003) et les entretiens que nous avons menés montrent un lien direct entre la migration, considérée comme un projet familial, et la pénurie de la terre³.

On compte ainsi environ un enfant migrant en moyenne par ménage dans la zone d'étude. Ce phénomène concerne toutes les catégories d'exploitants, autant ceux disposant de moins de 0,5 ha, d'un hectare ou plus d'un hectare (Omrane et Ramasinjatovo, 2004). Malgré l'attachement au terroir, la migration des enfants est perçue comme l'une des seules solutions pour l'avenir. Les chefs de ménage évoquent pour leurs enfants la nécessité de faire des études pour avoir un emploi en ville. On peut raisonnablement s'attendre à une progression de la mobilité des enfants dans l'avenir, dans la mesure où les terres dont ils vont hériter sont jugées d'une superficie notoirement insuffisante.

2.2. Le mariage

Au sein de certaines populations, le projet d'entrée en union répond à une logique économique comme la non dispersion des biens de la famille. Cette pratique est connue parmi certaines populations rurales comme celles des pays d'Afrique du Nord. Dans ces régions, l'entrée en union est une question familiale et le rôle des parents dans le choix du conjoint et la célébration de l'événement est fondamental. Dans les Hautes Terres malgaches, Augustins (1973, p.144) a observé des mariages préférentiels entre cousins germains ou issus de germains, afin d'éviter la dispersion du patrimoine foncier. « Ces unions mettaient en jeu les intérêts et les désirs de deux familles, définies au moins autant par des critères de résidence que par des critères de descendance commune (les groupes unilocaux) ».

A Ampitatatfika, nous n'avons pas relevé une pratique de sauvegarde du patrimoine familial ou une logique socialement partagée d'accès à la terre à travers les déclarations des jeunes

³ Les questions des entretiens sur le sujet étaient ouvertes, les personnes interrogées établissaient le lien explicitement entre la volonté de migrer et le manque de terre dans la zone.

couples ou des individus plus âgés ayant des enfants mariés ou en âge de se marier. Si le choix au mariage est généralement d'ordre personnel, l'entrée en union précède le plus souvent la dotation parentale de la terre. Hormis les individus issus des rares familles « aisées », les jeunes accèdent à des terres de faible superficie, et il semble peu vraisemblable que l'héritage soit un critère de choix pour les futurs conjoints. Toutefois, les villageois ont déclaré connaître des individus – grands propriétaires – dans d'autres villages qui organisent le mariage de leurs enfants pour garder les terres entre eux.

Aujourd'hui, les plus jeunes générations de chefs de ménage sont moins nombreux à souhaiter que leurs fils s'installent dans le village après le mariage, bien que ce soit culturellement l'idéal pour la transmission du patrimoine et des valeurs familiales. Il s'avère que l'accès à la terre par le mariage n'est pas, ou plus, une stratégie courante. Cette observation est confortée par la faible fréquence des mariages endogames. En effet, les villageois se considèrent « de la même famille » et nombre d'entre eux déclarent « on ne peut pas se marier entre membres de la même famille, ce n'est pas possible »⁴. Il est donc très probable que, dans un contexte de pénurie généralisée et de faibles superficies de terres, les enjeux d'alliance matrimoniale ne soient pas primordiaux. La situation foncière a donc pu jouer dans le sens d'une limitation de l'emprise familiale sur la liberté de choix du conjoint et sur la latitude laissée aux enfants de pratiquer des mariages hors du village, voire dans des régions éloignées.

2.3. La fécondité

La fécondité que l'on a observée à Ampitatafika est élevée. Ainsi, la descendance des femmes de 45-49 ans est de 7,4 enfants, et celle des 40-45 ans est de 6,1 enfants par femme (Enquête Référence 4D, 2003). Avoir des enfants est l'objectif du mariage et le célibat définitif des femmes est très faible dans la zone. Aujourd'hui, les jeunes générations de chefs de ménage se montrent plus favorables à la réduction du nombre d'enfants, comme réponse à la rareté des terres. Cette raison est spontanément évoquée : « je souhaite avoir 4 enfants, et c'est déjà beaucoup, la vie est dure maintenant et il n'y a pas de terre dans le village... ». Dans le contexte local de grande pauvreté, de rareté de la terre arable et de faibles opportunités hors agriculture, les enfants deviennent de plus en plus une charge pour les jeunes couples. La fécondité villageoise semble ainsi avoir amorcé une légère baisse depuis le début des années 2000 (Enquête Référence 4D, 2003). Un élément limitant l'ampleur de cette baisse pourrait être le rôle essentiel que continuent à jouer les enfants en matière de sécurité vieillesse pour les parents en l'absence de toute prise en charge institutionnelle de la retraite, de la maladie et de l'invalidité.

3. Les normes de transmission des terres

Sur les Hautes Terres, comme dans tout Madagascar, la transmission de la terre a un caractère essentiellement familial. Les modes de faire valoir indirect y sont peu pratiqués, comme l'attestent les résultats de l'enquête menée dans la commune rurale d'Ampitatafika (tableau 1).

⁴ Dans les autres villages de la zone, les mariages sont rares dans le même lignage et possibles entre lignages sans lien de parenté. Il existe par ailleurs des « échanges matrimoniaux » entre les différents villages.

Tableau 1 : Modes d'acquisition des terres, 2003

Modes d'acquisition	%
Don/ Héritage	83,8
Achat	13,8
Location	1,4
Métayage	1,0
<i>Ensemble</i>	<i>100</i>

Source : Enquête Référence 4D-2003

La transmission intergénérationnelle se passe dans le même lignage, dans un terroir délimité par les premiers occupants – fondateurs du village – comme il est d'usage dans le reste des Hautes Terres (Blanc-Pamard et Ramiarantsoa, 2000). Par la suite, les descendants exploitent et transmettent les surfaces dans le même terroir, d'où la réduction des superficies disponibles pour l'actuelle génération. Comme nous l'avons signalé, à Ampitatafika, l'entrée en union constitue l'occasion d'accéder à la terre pour les paysans. Le jeune exploitant reçoit une surface rizicole, fonction de celle du patrimoine familial et de la taille de la fratrie. Cette surface doit être « suffisante pour nourrir une famille », déclarent les chefs de ménage interrogés. Quant à elles, les surfaces en colline (*tanety*) sont exploitées en fonction des capacités et besoins individuels des co-héritiers et font rarement l'objet d'un don à l'occasion de l'entrée en union des jeunes, sauf si le donateur n'a pas ou peu de terre en plaine.

Les co-héritiers reçoivent donc une part du patrimoine foncier à l'occasion du mariage. Avec cette donation, qui fait très rarement l'objet d'un acte écrit, l'acquéreur accède au seul droit d'exploiter : « je leur ai donné des parts, ils peuvent les utiliser comme ils veulent ». Le père « *masi-mandidy* » garde pleins droits sur la terre et ne considère pas ses enfants comme propriétaires : « les enfants ne font qu'exploiter, ils n'ont pas le droit de vendre ».

La donation à l'occasion de l'entrée en union peut même être non-définitive. En effet, d'une part, les enfants n'entrent pas en union au même moment et, d'autre part, les parcelles ne sont pas toujours de la même taille et leur nombre rarement conforme au nombre de co-héritiers⁵. La ou les parcelles reçues à la première donation peuvent donc changer d'emplacement et/ou de superficie lors du partage (don) définitif. Cette opération a lieu après attribution à tous les co-héritiers. Dans cette étape, la deuxième dans l'échelle de l'accès à la terre, une redistribution des terres, rizicoles et non rizicoles, est envisageable sous le contrôle du père : « je veux voir si vous avez bien partagé », si le don initial aux enfants n'est pas équitable en quantité ou en qualité. Par exemple, lorsque le patrimoine familial a une composante de parcelles à risque, environnemental ou autre, les co-héritiers tentent, en général par consensus, de se répartir les parts foncières reçues. Des échanges peuvent donc avoir lieu, en fonction des superficies, du caractère inondable des parcelles, de leur fertilité, etc. Mais le capital foncier initial, de plus en plus réduit pour les ménages de la zone, ne permet pas toujours cette redistribution, créant de fait des inégalités qualitatives entre co-héritiers.

Citons par exemple le cas de Mr. Rakoto, 75 ans lors de l'entretien, qui possédait six parcelles en *tanety* et quatre en plaine au moment du partage entre ses enfants. Les parcelles en plaine ont été divisées mais pas celles en *tanety*. Ce villageois avait cinq garçons et une fille. Trois garçons étaient installés dans la capitale, un en milieu rural, tandis que la fille mariée résidait dans un village voisin. Mr. Rakoto a gardé une parcelle en plaine pour l'exploiter et divisé les trois restantes entre les six enfants. Deux parcelles ont été morcelées alors que la troisième était déjà morcelée pour faciliter l'irrigation. Le seul enfant resté dans le village

⁵ Lorsque le père de famille, en général lorsqu'il est âgé, souhaite un partage définitif des terres, cela peut néanmoins avoir lieu même s'il y a des garçons célibataires voire mineurs.

exploite avec son père la parcelle d'un frère migrant et ils partagent la récolte de cette parcelle en trois.

Le don des terres aux enfants se fait selon la logique « au moins une parcelle par enfant ». On retrouve ce principe dans les souhaits d'acquisition parmi les villageois ne disposant pas de suffisamment de parcelles à céder, plus nombreux parmi les nouvelles générations ; leur objectif étant d'acquérir de nouvelles parcelles par achat pour les transmettre ensuite aux enfants. Mais la faible offre dans le village et la contrainte financière, comme on le verra plus loin, limitent fortement ce mode d'accès à la terre agricole.

À l'issue du partage, chaque acquéreur identifie désormais spatialement, en quantité et en qualité, sa part foncière « finale ». Les futures acquisitions des individus seront influencées par ce capital reçu et aussi par plusieurs facteurs d'ordre individuel, familial ou environnemental que l'on détaillera par la suite. Mais ce partage ne donne pas pour autant tous les droits aux enfants, l'accès aux pleins droits, notamment celui de vendre, survient après le décès du père et l'ouverture effective de la succession.

En cas de décès du père sans que le patrimoine ne soit partagé, la convention veut que les co-héritiers appliquent la règle de partage de la famille du père (par égalité au moins entre les garçons)⁶. Dans la coutume, les co-partageants se mettent d'accord à l'amiable et les droits des jeunes héritiers sont protégés par leurs aînés. « La mentalité des Malgaches les porte à préférer le partage amiable au partage judiciaire, et la plupart du temps, on s'arrange entre parents. L'ancienne loi *hova* avait abordé la question de l'intervention de la famille : s'il s'élève parmi eux [les cohéritiers] des différends à propos de biens, les parents peuvent intervenir pour les arranger » (Thébault, 1953, p.557). Si un consensus n'est pas trouvé, la coutume veut que des membres de la famille interviennent pour parvenir à un partage consensuel à l'amiable et éviter la justice. Si le défunt n'a pas d'enfants, l'héritage revient aux membres de la famille selon un ordre établi dans le droit traditionnel.

De son vivant, le père peut décider de garder une partie des terres à exploiter lors du partage définitif. En cas contraire, la tradition veut que les co-héritiers s'arrangent pour déterminer une quantité de récolte à donner régulièrement aux parents, principalement du riz. Dans cette phase du cycle de vie familial et foncier, les enfants jouent leur rôle de sécurité vieillesse pour les parents, à travers les terres qu'ils ont reçues. La sécurité vieillesse a donc deux piliers : la quantité de terre transmise et le rôle des enfants restant dans le village. Ceci semble conforter la théorie de Cain (1978) *Land Security Hypothesis* sur le rôle que joue la terre pour les paysans à l'âge de la vieillesse. Selon ce schéma, ces derniers vendent des terres lorsqu'ils sont dans l'incapacité de les cultiver, en l'absence évidemment de tout système de sécurité sociale. Dans les Hautes Terres malgaches, on l'a vu, ce rôle de sécurité attribué à la terre fonctionne doublement, à travers la transmission des terres aux héritiers qui prendront en charge leurs parents par leur travail sur ces mêmes terres.

En matière de règles communautaires de transmission des terres familiales, l'enquête qualitative que nous avons menée montre que les donateurs dans notre zone de recherche se partagent en trois types :

- les villageois se réclamant d'une tradition selon laquelle les filles n'ont pas le droit à l'héritage. Thébault (1953, p.576) écrivait ainsi : « Une des règles coutumières les plus certaines : les biens provenant de la famille paternelle ne pouvaient échoir qu'à des parents de la ligne paternelle ; les biens de la famille maternelle doivent rester aux mains des parents maternels⁷. Les déclarations des personnes enquêtées à Ampitatafika le confirment : « dans notre famille, la fille n'a pas droit à la terre. En cas d'exhumation, elle ne paye rien.

⁶ Une ancienne pratique, *tombon-daby*, dont on n'a trouvé aucune trace dans notre zone de recherche, consistait à privilégier l'aîné en lui donnant un immeuble, un champ... parmi les biens du père. Selon Thébault (1953), le Roi Andrianampoinimerina en avait fait un droit officiel.

⁷ Bien que depuis le Code de Rasoherina (1863), la règle de l'égalité absolue entre héritiers était consacrée sans privilège, ni d'ainesse ni de masculinité (Thébault, 1953).

Elle est prise en charge si elle vient en visite dans le *fokontany*. Ce sont ceux qui prennent des obligations familiales qui ont droit à l'héritage » ;

- les ménages qui appliquent la règle du tiers ou cinquième qui stipule que les filles se partagent le tiers (cas le plus courant) ou le cinquième des terres du père ;
- enfin, certains ménages « innovateurs » - ou descendants d'innovateurs - qui optent pour une plus grande égalité du partage.

Dans tous les cas, les garçons accèdent à des parts égales, et il n'y a guère de préférence entre aînés et cadets en terme de superficie. En revanche, les normes de transmission concernant les filles constituent un aspect essentiel du changement des pratiques paysannes. L'exclusion des filles était clairement avancée comme une tradition visant la sauvegarde du patrimoine familial. Le mariage, non parental en règle générale, nourrissait le sentiment de céder la terre des ancêtres aux étrangers si les filles héritaient : « quand les filles se marient, elles partent, et on ne peut pas laisser nos terres aux mains d'étrangers ». Mais aujourd'hui, les filles sont de plus en plus nombreuses à accéder à une part foncière, au tiers, au cinquième, voire à parts égales avec les garçons. L'égalité au partage entre filles et garçons est évoquée et même pratiquée par des enquêtés de la cinquième génération⁸. Quant à eux, les villageois des sixième et septième générations sont plus nombreux encore à connaître un partage égal entre filles et garçons, et encore plus nombreux à envisager un partage égal à leur tour pour leurs enfants.

Pour certains ménages, les normes de partage sont plus flexibles et dépendent notamment de la composition familiale. Une faible taille de la famille joue le plus souvent en défaveur d'un partage égalitaire au détriment des filles. On retrouve dans ce cas les règles du tiers ou du cinquième pour elles, car un partage égal précipiterait l'éclatement du patrimoine familial et aboutirait à des superficies insuffisantes pour les rares garçons qui restent dans le village avec les parents. Ces paysans sont là dans une logique de regroupement et d'entraide sociale. *In fine*, plusieurs facteurs entrent dans le système de transmission : le capital foncier disponible, le nombre d'héritiers, mais aussi la perception de l'environnement socioéconomique et les normes héritées.

4. La vente de la terre

Comme la transmission du patrimoine familial aux enfants est un devoir parental, la vente de la terre, surtout à des étrangers, est vue comme une « infidélité » à l'égard des ancêtres. En dépit de cette norme, la marchandisation de la terre a été pratiquée, et ce même par les anciennes générations (dès la troisième génération), mais moins fréquemment. Les enquêtés de la cinquième génération nous ont informé que leurs parents avaient effectué des transactions avec des individus de la troisième génération qui leur ont vendu des terres. Dans ce cas, le manque de trésorerie et la satisfaction immédiate des besoins des personnes âgées semblent justifier le recours à la vente. Le rôle de « sécurité vieillesse » de la terre est donc visiblement ancien.

Il est d'usage dans la commune rurale d'Ampitatafika, que les parents laissent des consignes à leurs enfants sur la gestion du patrimoine familial. Elles sont perçues comme un « testament oral » par les héritiers. Ces consignes rapportées par des individus de différentes générations expriment aussi des valeurs socioéconomiques autour de la terre : « il ne faut pas

⁸ Nous avons effectué une enquête qualitative sur la transmission de la terre dans un des neuf villages de l'Enquête Référence 4D, Mananetivohitra, en décembre 2004. Notre étude généalogique dans ce village montre que les individus de la cinquième génération sont âgés d'environ 50 ans et ceux de la quatrième génération de plus de 70 ans. Il s'agit des générations issues de l'ancêtre fondateur du village au XIXe siècle.

vendre la terre, car mon héritage doit revenir aussi à mes petits-enfants. Si jamais un malheur vous arrive, alors vous vous arrangez entre vous, sinon vous hypothéquez les terres et vous les récupérez après ». Les villageois sont formels, quelle que soit la génération, « avec le don on a toute liberté dans le choix des cultures, mais pour échanger ou vendre, il faut consulter les parents ». Cette consultation n'est pas une formalité, mais une véritable demande d'autorisation du père, propriétaire et donateur, avant de céder la terre. Le besoin de cultiver davantage de terre est ressenti dès la cinquième génération : « la famille s'agrandit, on était cinq à partager les terres de mon père, maintenant mes enfants [sixième génération] sont dix, il faut agrandir les terres ».

4.1. Les raisons pour vendre

La faible monétarisation de la vie économique locale fait de la vente des terres un des rares moyens d'acquérir une trésorerie monétaire. En effet, la commercialisation des produits agricoles ne satisfait pas les besoins majeurs, parfois imprévus, de liquidité (hospitalisation, exhumation⁹, etc.), confortant ainsi la place de la valeur immobilière de la terre. À ce contexte économique se superpose une forte pénurie de terre, ce qui entraîne la rareté de l'offre au niveau local. Cette pénurie constitue pour la période contemporaine une garantie pour les vendeurs de trouver facilement un preneur pour la parcelle mise en vente.

Selon leurs déclarations, de nombreux paysans ont été contraints de vendre une parcelle pour faire face à un événement d'urgence : payer les frais d'une hospitalisation d'un enfant malade, d'un accouchement, etc.¹⁰. « La terre pour nous c'est précieux, on vend uniquement en cas de besoin majeur, de maladie... parce qu'il n'y a pas d'argent dans le *fokontany* ». Au sein de la population locale, la terre joue un rôle d'épargne et d'assurance vieillesse en l'absence d'un système de sécurité sociale et de crédit, en procurant un revenu pour les personnes âgées ou encore pour le financement d'un enterrement. Certains chefs de ménage décident aussi de vendre une partie ou la totalité de leurs terres pour financer leur projet migratoire et faciliter leur installation dans la nouvelle destination. La vente de la terre pour les migrants peut aussi être motivée par la crainte d'usurpation en l'absence d'un réseau local pour « surveiller » leurs terres, préférant ainsi vendre leurs parts foncières. Enfin, la faible pratique des modes de faire valoir indirect tant au niveau familial qu'extra-familial pousse certains migrants à vendre les terres au lieu de laisser leurs frères les exploiter « gratuitement ».

L'observation de certains cas montre une logique environnementale dans la marchandisation des surfaces agricoles. Le risque climatique amène les paysans à développer une logique de gestion agroéconomique fondée sur la répartition des cultures sur des parcelles éloignées les unes des autres, en plaine et en *tanety*, pour minimiser le risque climatique¹¹. Cependant, les surfaces rizicoles limitées et la faiblesse des échanges marchands et non-marchands en dehors du cercle parental rendent difficile cette stratégie et poussent les paysans disposant de surfaces inondables ou ensablées à vendre ces parcelles « à risque » pour les remplacer par des terres moins vulnérables.

Les jeunes générations ne sont pas en reste des échanges monétarisés des terres. C'est à leur niveau que la réduction des surfaces arables s'accélère et le désir d'accéder à la terre devient primordial. Nombre d'entre eux envisagent une activité extra-agricole telle que le commerce,

⁹ L'exhumation (*famadibana*) est une pratique très répandue dans les Hautes Terres pour honorer les ancêtres. Elle consiste à exhumer les corps des membres de la famille décédés du caveau familial et les envelopper d'une nouvelle pièce d'étoffe. L'exhumation est une occasion de fête où les membres de la famille, même les plus éloignés, se rassemblent dans le village, chacun contribuant financièrement à la cérémonie.

¹⁰ L'hôpital auquel se rendent généralement les habitants de la zone pour leurs soins est situé dans la ville d'Antsirabe, à environ 70 km de la commune d'Ampitatafika.

¹¹ La zone est fréquemment touchée par les cyclones, comme ce fut le cas en 2004 avec les cyclones Elita (en février) et Gafilo (en mars).

localement ou en migration, pour se détacher de l'agriculture dont les revenus sont de moins en moins suffisants. Mais le besoin d'un fonds de démarrage les pousse à vendre une ou plusieurs parcelles pour financer un projet. Inversement, il n'est pas rare de trouver des jeunes qui consacrent leurs économies à acheter des terres après avoir pratiqué une autre activité rémunérée. Au total, il apparaît que le marché de la terre se fluidifie selon ce mécanisme.

4.2. Les raisons pour acheter

L'achat semble le mode d'accès à la terre le plus envisagé par les paysans en dehors de la transmission parentale. La volonté d'accéder à plus de terre par l'achat est formellement liée à la naissance des enfants. Ainsi, le paysan devient plus attentif aux opportunités de vente de terre dans le village. Ces acquisitions peuvent s'effectuer avant la naissance des enfants pour certains individus exploitant un faible capital foncier qui anticipent les besoins du futur en saisissant les offres de vente : « Les terres dont je vais hériter ne seront pas suffisantes pour moi, j'essaierai d'en acheter ».

La logique qui guide les acheteurs dans les acquisitions de terre agricole est parfois symétrique à celle des vendeurs. Car, nous l'avons vu, le vendeur peut lui-même être un acheteur quand il décide de vendre une parcelle pour en acquérir une autre, mieux située par exemple. La qualité de la terre devient ainsi un élément commun pour les acteurs dans le contexte environnemental et foncier local. De fait, les tentatives d'accès à la terre par l'achat s'inscrivent dans une agriculture d'autosubsistance paysanne fondée sur le capital en terre. Il s'agit de pouvoir diversifier les cultures sur les parcelles et d'avoir une certaine latitude dans la gestion du calendrier culturel. On observe ainsi une préférence pour les cultures à cycle court. Le contexte de crise foncière et d'insuffisance alimentaire pousse les exploitants à développer les cultures vivrières et réduire la dépendance à la riziculture, à la recherche d'une sécurité alimentaire. Pour les villageois, acquérir une nouvelle parcelle signifie simplement produire plus de nourriture. « Nous cultivons des légumes sur la parcelle qu'on a achetée. Comme les légumes sont à cycle court, si on plante vers le mois de mai, on pourra récolter au mois de juin ou juillet, et on peut faire après d'autres cultures comme le maïs. C'est plus rentable que le riz, car la riziculture c'est une seule récolte par an ».

Pour un exploitant, ces achats dépendent des opportunités dans le village et de sa capacité monétaire. Les habitants du village disposant d'une capacité monétaire plus élevée que la moyenne, et connus comme tels dans la communauté, peuvent recevoir directement des propositions de vente. « Même avant d'avoir tous mes enfants, j'avais en tête l'idée d'acheter des parcelles mais les moyens me manquaient. Mais si on peut acheter, on trouve ; les opportunités sont d'abord dans la famille puis dans le village ». Au-delà du besoin affiché de plus grandes surfaces arables, la sauvegarde du patrimoine des ancêtres justifie dans de nombreux cas l'achat de la terre au sein même de la famille : « la terre des ancêtres doit rester dans la famille ». Des individus rencontrés ont même emprunté la somme demandée par le vendeur pour conclure la transaction.

On aura souligné la relation entre l'offre et la demande de la terre arable dans la zone : une forte demande mais une offre moins importante. Théoriquement, les chances d'acquérir une parcelle par l'achat augmentent pour les paysans appartenant à un groupe familial plus large et disposant d'une trésorerie monétaire suffisante pour payer la transaction, ou l'équivalent en bétail, lorsque l'offre se présente. La volonté d'accéder à de nouvelles terres pour augmenter la production s'entremêle avec l'idéal de garder les terres des ancêtres dans la famille.

4.3. Les pratiques locales de sécurisation des transactions

Dans ce contexte de circulation croissante de la terre, il apparaît que les acheteurs sont soucieux d'assurer la sécurisation de leurs droits sur la terre. En son absence, il existe un risque de perdre à la fois la somme déboursée et la parcelle. Localement, la convention en matière de sécurisation des droits et des contrats reste celle des « petits-papiers ». Leur reconnaissance dépasse les liens familiaux car les transactions sont enregistrées devant le président du village, et/ou l'agent communal, en présence de témoins et elles donnent lieu au paiement de la somme convenue au moment de la signature.

Même des liens étroits entre les acteurs ne font pas exception à cette pratique autour de la marchandisation de la terre. Ce sont des démarches socio-foncières conformes au fonctionnement de la structure sociale. Comme le souligne Chauveau *et al.* (1999, p.581) dans le cas des sociétés d'Afrique subsaharienne : « Dans les systèmes coutumiers, le rapport des hommes à la terre est englobé dans un système de rapports des hommes entre eux (les clauses foncières et non foncières), se superposant et se justifiant mutuellement ». Ainsi, la convention est fondée sur plusieurs éléments fondateurs : la recherche d'un consensus au sein de la famille pour valider la décision de vendre, le recours à l'écrit, aux témoins, au relevé des distances, à la monétarisation des contrats, etc. La démarche de sécurisation des acteurs est donc aussi sociale qu'institutionnelle. Consulter les proches parents permet par exemple de partager la responsabilité morale de la vente. La récurrence des cas de litige dans la zone nourrit la crainte de futures remises en cause des transactions : « il vaut mieux enregistrer la transaction devant le chef de village, comme ça mes enfants ne vont pas réclamer la terre à l'acheteur ».

Outre la validation officielle recherchée, les acteurs procèdent au relevé des caractéristiques de la parcelle en impliquant les exploitants voisins. Les distances sont notées, au centimètre près, sur l'acte de vente et souvent avec le dessin parfois complexe de la parcelle. Ces pratiques traduisent la sensibilité des acteurs à la question des limites et des relations de voisinage dans la gestion foncière coutumière. La logique de sécurisation consiste à informer la communauté locale de la transaction et à affirmer la légitimité du transfert des droits.

4.4. Les droits et leur (re)négociation

Négocier la récupération d'une parcelle vendue antérieurement est une pratique fréquente dans les transactions foncières. En effet, il existe deux types de contrats pour la vente des terres. Le premier, *varo-maty*, consiste en une vente définitive : « quelle que soit la raison de la vente, on n'y revient plus ». Dans le contrat *varo-mody*, l'acheteur revend la parcelle à son ancien propriétaire si celui-ci souhaite la récupérer. « Il faut que ce soit négocié lors de la vente, beaucoup font cela ». Dans ce cas, le prix est discuté et les deux acteurs réalisent une nouvelle transaction. Des aménagements, des arbres plantés ou d'autres formes d'investissement sont des éléments pris en compte dans la re-négociation. Les arrangements sociaux autour des échanges marchands de la terre, comme la re-négociation des droits et la possibilité pour le vendeur de récupérer « sa » parcelle renforcent sans doute la circulation des droits. Dans ce cas de figure, la terre est considérée par le vendeur comme un produit financier, convertible en valeur monétaire en cas de besoin. En l'absence d'un système de crédit, la terre revêt en quelque sorte ce rôle.

La terre étant « hypothéquée » pour une période déterminée ou indéterminée, selon les contrats, cette pratique fait soulever la question de la sécurité des droits issus de ces arrangements. La non concertation dans la re-négociation du contrat initial ou sur le prix est source de conflit. Le décès de l'un des acteurs affaiblit le contrat et pose le problème de son respect par les héritiers, comme cela a été soulevé par plusieurs acteurs.

4.5. La logique autour du prix

L'observation de la fixation du prix par les vendeurs est instructive. En dépit d'un fort attachement à la terre et à la détermination claire des limites des parcelles entre voisins, les vendeurs en fixent le prix en évaluant simplement leur superficie « à vue d'œil ». On a observé un seul cas de mesure de la superficie lors de la vente. Cette pratique est source potentielle de conflit car il existe des différences significatives dans les prix pratiqués pour des parcelles de superficies et de qualité comparables. L'accord sur le prix, qui se fait le plus souvent entre vendeur et acheteur, est rarement discuté avec l'entourage.

Dans la zone étudiée, les prix varient en fonction de plusieurs facteurs :

- l'évaluation de la superficie ;
- la probabilité d'inondation ;
- l'accès à l'eau d'irrigation, notamment à l'eau du barrage ;
- l'existence d'un titre sur la parcelle, facteur de sécurité ;
- l'exploitation actuelle de la parcelle. Une parcelle non exploitée vaut moins qu'une surface mise en valeur. Une parcelle laissée en jachère, par exemple, demandera davantage de travail pour être à nouveau exploitée.

Paradoxalement, plus la parcelle est de petite taille, plus le prix calculé au mètre carré augmente. Ce résultat est à rattacher à la valeur sociale et morale de la terre parmi les villageois, qui ne peuvent se permettre de céder la terre des ancêtres à bas prix. De plus, en *tanety*, les parcelles les plus chères sont les plus hautes, plus précisément celles qui sont non inondables mais néanmoins irrigables. Celles situées en forte pente sont moins chères que celles mieux drainées. En outre, les surfaces bâtissables en colline et proches des regroupements de maisons sont mieux valorisées. La distance par rapport au domicile individuel est également un facteur considéré : l'éloignement pousse le propriétaire à vendre tandis que la distance de la parcelle au domicile de l'acheteur rentre dans la négociation du prix. Enfin, d'autres paysans ont des critères plus agronomiques, tels la fertilité du sol. Ces vendeurs choisissent parfois une des meilleures parcelles qu'ils exploitent pour vendre à un prix plus élevé. Ce choix, reflétant un important besoin de liquidité, leur est en revanche défavorable en terme de production sur le long terme.

Conclusion

Globalement, à Ampitatafika, le désir d'accéder à davantage de terre arable est fort, et semble être guidé par le capital existant de l'individu, le nombre de ses enfants et ses objectifs agro-économiques. Cependant, les réponses paysannes au manque de terre sont à lire tant dans les comportements démographiques que dans la gestion du système d'exploitation, notamment *via* les modes d'intensification et d'extensification de l'agriculture. C'est ainsi que l'on observe la progression de la riziculture en colline, autrefois concentrée exclusivement en plaine. Dans sa réaction face au manque de terre, le paysan chef de ménage raisonne d'abord en termes de quantité de terres exploitables, ensuite d'intensification des cycles cultureux, avant d'engager une activité secondaire ou hors agriculture localement ou en migration.

La transmission patrimoniale sur les Hautes Terres malgaches obéit à des règles sociales anciennes mais néanmoins en évolution. Les changements socioéconomiques et la réduction des surfaces arables dans les campagnes offrent un modèle aujourd'hui plus diffus de la transmission intergénérationnelle. Ainsi, dans le même village, voire dans la même famille, coexistent des

normes de partage différentes, comme celles relatives aux droits des filles à l'héritage. Des donateurs excluent les filles de l'héritage pour maintenir la terre dans la famille tandis que d'autres leur donnent accès au nom de l'égalité des enfants.

La demande sur la terre a entraîné une évolution dans le système agro-foncier local. Bien que la terre soit un patrimoine *a priori* inaliénable, le besoin de liquidités monétaires et les contraintes de production la transforment de manière croissante en un bien marchand. A travers nos enquêtes sur les transactions foncières dans la commune rurale d'Ampitatafika, nous avons pu relever la faiblesse de l'offre par rapport à une demande grandissante. Consécutivement, une nouvelle politique foncière est appelée à accompagner le développement du marché de la terre et des futurs modes de faire-valoir qui ne manqueront pas d'apparaître. L'enjeu est alors d'attribuer à la terre un rôle économique accru dans lequel elle deviendrait un facteur d'investissement et d'accès aux circuits marchands.

Bibliographie

- Augustins, G., 1973, *Parenté, résidence et régime foncier dans un village d'Imamo (Haut plateaux de Madagascar)*. Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle en ethnologie, Université de Paris X-Nanterre, 283 p.
- Binet C., Briet P., Gastineau B., Gastineau P., Omrane M., 2005, Conditions de vie des ménages dans la commune rurale d'Ampitatafika en période de soudure. Conséquences de la hausse du prix du riz sur les pratiques agricoles et la formation du revenu (décembre 2004 - février 2005), *Travaux et Documents du Programme 4D*, IRD, ICM, 20 p., Antananarivo.
- Boserup E., 1970, *Evolution agraire et pression démographique*, Nouvelle bibliothèque scientifique, Flammarion, 280 p., Paris.
- Blanc-Pamard C., Ramiarantsoa H.R., 2000, *Le terroir et son double, Tsarahonenana 1966-1992 Madagascar*, IRD Editions, Collection « A travers champs », 254 p., Paris.
- Cain, M., 1978, « The household life cycle and economic mobility in rural Bangladesh », *Population and Development Review*, vol.4, n°3, pp. 421-428.
- Chauveau J.-P., Bosc P.-M. et Pescay M., 1999, « Le plan foncier rural en Cote d'Ivoire », in Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?, Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala/CVcoopération française, pp. 553-582, Paris.
- Gastineau B., Rakotondrafara C., Sandron F. (eds), 2004, *Enquête référence 4D : premiers résultats*, Rapport intermédiaire du Programme 4D, Institut Catholique de Madagascar, Institut de recherche pour le développement, 93 p., Antananarivo.
- Omrane M., Ramasinjatovo N., 2004, « Inégalités spatiales en matière d'accès à la terre en milieu rural malgache : impact sur les comportements démographiques et socio-économiques », Colloque *Inégalité et Spatialité dans l'océan Indien*, Université de La Réunion, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, CREGUR, 24-26 novembre.
- Thébault E. P., 1953, *Traité de droit civil malgache, les lois et coutumes Hovas*, Jouve & Cie, 738 p., Paris.

Chapitre 10

Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanandriana

Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A.

Sur la base du décret du 29 août 1929 relatif au droit foncier indigène, une procédure cadastrale a été engagée sur la commune de Miadanandriana en 1935. Depuis l'établissement du plan cadastral jusqu'à l'inscription des titres cadastraux à la matrice foncière, près de quarante ans se sont écoulés. De gros investissements en moyens humains, financiers et techniques ont été justifiés par le fait que la maîtrise du foncier constitue pour l'administration centrale un enjeu stratégique majeur de gestion des territoires et de leur développement. Aujourd'hui, l'heure est à la décentralisation de la gestion du foncier, une compétence qui, de fait, à Miadanandriana et ailleurs, est investie par les autorités locales à la demande des citoyens.

A partir des informations rassemblées dans le cadre de la mise en place d'un guichet foncier dans la commune rurale de Miadanandriana, il s'agit de mettre en exergue les interactions entre droit et pratiques pour une meilleure compréhension des dynamiques territoriales. Ainsi, une mise en perspective historique permet de faire le lien entre la réglementation foncière héritée de l'époque coloniale (section 1), les pratiques actuelles des usagers (section 2) et la qualification de ces pratiques par le droit positif (section 3). Dans le contexte de la réforme foncière engagée par le gouvernement malgache en 2005 (MAEP, 2005), l'accès, l'évolution et l'appropriation du Droit foncier constituent un enjeu majeur pour la viabilité et la pérennisation de la gestion décentralisée du foncier.

1. Le droit foncier avant l'indépendance, instrument de stratégies coloniales ?

La commune de Miadanandriana fait partie des territoires qui ont fait l'objet d'une procédure cadastrale initiée par l'administration coloniale française dans les années 1930. Cependant, les documents légaux établis à l'époque et conservés par l'administration des domaines,

comme les dires d'acteurs, témoignent de la réticence des populations à adhérer à cette procédure qui, pourtant, favorisait l'accession à la propriété foncière par les agriculteurs.

A travers une étude historique, nous avons tenté de comprendre ce qui avait, à l'époque, motivé l'administration à établir un cadastre indigène dans la région de Miadanandriana. Il nous est alors apparu nécessaire de remettre en perspective cette initiative dans une étude sur la longue durée qui restitue les actions de l'administration dans un contexte politique où l'attribution de propriétés foncières à des particuliers relevait davantage d'une stratégie générale de maîtrise des populations que d'une réelle volonté d'aménagement du territoire. Pour bien comprendre comment et pourquoi l'attribution de droits fonciers vise aussi un meilleur contrôle des populations par le colonisateur, nous devons remonter au XVIII^e siècle, à l'époque de la colonisation Merina.

Au XVIII^e siècle, la province de Sisaony, dans laquelle se situera la future commune de Miadanandriana, est l'une des premières concernée par l'entreprise d'unification du roi Andriampoinimeriana. A cette époque, il est en effet primordial pour la royauté Merina de faciliter son commerce avec les Anglais et donc de pouvoir accéder aux ports de l'Est et de sécuriser les routes sur lesquelles transitent les marchandises. Des soldats colons, les *voanjo*, sont donc envoyés dans la zone afin de la conquérir et de la peupler. Les Bezanozano, pour lesquels Ambatomanga était jusqu'à présent la capitale, sont alors repoussés vers l'Est, et une population de colons Merina, en majorité des *hova*, s'installe sous l'autorité de la noble Rasendra (future femme de Radama 1^{er}). Le souverain lui concède un fief. Ce dispositif permet de pourvoir les nobles qui soutiennent le roi de moyens de subsistance conséquents, essentiellement constitués d'impôts fonciers (*hetra na isam-pangady*). Il permet aussi de conserver le contrôle d'une population de soldats colons susceptibles de constituer, à terme, une menace pour le jeune royaume.

Lorsque le premier Ministre *hova* Rainilaiarivony (1828-1861) est institué régisseur du royaume Merina, il va considérer la province de Sisaony comme une région test pour la mise en place de l'administration royale. Désormais, cette zone sera directement administrée depuis la capitale ; elle verra en outre la naissance de Mantsoa, la fameuse cité industrielle de Jean Laborde¹. La maîtrise du foncier par l'administration centrale reste en effet une priorité, dans un contexte où l'impôt foncier est la première source de revenus des nobles et où les *hova* s'enrichissent avec le commerce.

A partir de 1880, les Français se montrent de plus en plus exigeants. Ils s'ingèrent dans les affaires du royaume et revendiquent leur souveraineté sur des portions importantes de territoire malgache. Les régions côtières sont les premières concernées. Face à cette situation, le pouvoir Merina, appuyé par les Anglais, entend renforcer son administration par sa réorganisation. Les fonctionnaires se multiplient, notamment en Imerina. La population est de plus en plus encadrée². Le prélèvement de l'impôt s'intensifie afin de soutenir l'effort de guerre.

Mais en 1890, en échange du retrait des Français de Zanzibar, les Anglais acceptent d'abandonner leur emprise sur Madagascar. La Grande Ile devient une colonie française en 1896. Une des premières lois promulguées, la loi du 9 mars 1896, établit la présomption de domanialité. La colonie, afin d'assurer son autonomie financière et l'approvisionnement de la France en matières premières, va alors, notamment sur les côtes considérées comme les zones les plus propices, concéder aux colons français des terrains de grande superficie en vue de leur mise en valeur³. Parallèlement, le pouvoir colonial entend s'allier les *hova* qui restent des pièces maîtresses de l'administration indigène. On leur reconnaît donc la propriété des terres

¹ Des aménagements ont été réalisés afin de produire de la fonte, des fusils, des canons, des marmites, mais également du verre, du ciment, de la soie, etc.

² « Ces Gouverneurs étaient assistés par les Andriambaventy choisis dans les grandes familles, pour procéder aux enquêtes judiciaires et remplir les fonctions d'assesseurs auprès des tribunaux [...]. Ils étaient représentés dans les cantons par les Gouverneurs madinika [...], percepteurs, officiers d'état-civil, notaires et officiers de police judiciaire » (Massiot, 1971).

³ Archives Nationale de Tsaralalana, dossier n°191 du Cabinet Civil : l'attribution des terres à Madagascar, 1912.

jadis concédées par la royauté en Imerina⁴ qui, largement exploitées et appropriées, n'intéressent pas (ou peu) les colons français. Les fiefs sont démantelés et l'influence de la noblesse s'amoindrit.

Dans les années 1920 cependant, les limites de l'attribution de grandes concessions à des colons français s'imposent : les colons, ne disposant pas de moyens financiers suffisants, ne parviennent pas à mettre systématiquement en valeur les terres qui leur ont été attribuées. La population malgache doit être mise à contribution. C'est dans cet esprit que sont institués les « Services de Main-d'Oeuvre et de Travaux d'Intérêt Généraux »⁵. Cependant, cette mesure donne des résultats contraires à ceux escomptés : les campagnes se vident car la population fuit ces corvées. La terre apparaît alors à nouveau comme le meilleur moyen de fixer les populations et donc de renflouer les caisses de la colonie grâce à la fiscalité. Le décret de 1929 va donc réformer le régime de l'immatriculation en instituant le cadastre indigène (Olivier, 1931). Le district de Manjakandriana fait à nouveau figure de pionnier. C'est ainsi que les opérations cadastrales sont ouvertes dans la zone dans les années 1930.

Avec la Deuxième Guerre mondiale, alors que la colonie se rallie au gouvernement de Vichy, les Anglais organisent le blocus de la Grande Ile. Madagascar doit alors assurer son autosuffisance alimentaire. Des pouvoirs plus importants sont concédés aux chefs de districts chargés d'organiser la production des denrées agricoles et le recouvrement des recettes fiscales. Ils sont craints par la population de Miadanandriana qui hésite à se manifester lors du passage des tribunaux terriers. Il faut dire que le tribunal terrier passe plus de dix ans après l'établissement des Procès Verbaux Collectifs de Bornage (PVCB) pour consacrer les droits de propriété reconnus à la population. La population ne se manifestant guère, 12% des parcelles identifiées sur les planches cadastrales, malgré une mise en valeur effective, se voient immatriculées au nom de l'Etat français, et deviennent de ce fait susceptibles d'être aliénées par les notables les plus instruits.

Quoiqu'il en soit, la multiplication des petites propriétés avant l'indépendance de Madagascar implique une mobilisation importante des agents de l'administration dans les procédures d'immatriculation. Ceux-ci se trouvent rapidement surchargés et l'immatriculation effective des terres accuse de nombreux retards, d'autant plus que l'administration des domaines est encore à l'époque une administration tananarivienne sans représentations provinciales.

L'administration coloniale a donc institué la propriété privée à Madagascar par la loi du 9 mars 1896. Inspirée de l'Act Torrens, déjà éprouvé dans de nombreuses autres colonies de peuplement (en Australie et au Canada notamment), cette loi pose les principes, qui perdurent jusqu'à la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant le statut des terres, de la reconnaissance de la propriété foncière par une décision judiciaire d'immatriculation et de la garantie des droits réels par le service de la conservation de la propriété foncière.

La mise en œuvre effective de ces dispositions sur l'ensemble du territoire malgache est cependant difficile et se heurte au scepticisme des habitants. Même après la promulgation de la loi sur le cadastre indigène, les occupations sans titres continuent de se multiplier et constituent une entrave majeure à l'administration centralisée du territoire. Si, à l'heure de l'indépendance, une déconcentration de l'administration des Domaines est envisagée, ce problème ne cessera de s'amplifier jusqu'à nos jours.

⁴ Le Journal Officiel de la Colonie du 23 Juin publie des instructions du Gouverneur Général de la Colonie pour amener à l'accroissement de la population en Emyrne et favoriser l'extension de la race hova dans la Colonie (p.809), Archives Nationales de Tsaralalana, Notes reconnaissances explorations, 1^{er} semestre 1898.

⁵ SMOTIG : 48 heures/homme adulte/semaine.

2. La gestion du foncier à Miadanandriana : un « droit de la pratique » ?

En dépit des difficultés rencontrées par l'administration centrale pour établir une maîtrise foncière effective sur le territoire au moyen de l'immatriculation, les populations gèrent, avec les moyens dont elles disposent, leur patrimoine foncier. A Miadanandriana, l'établissement du cadastre indigène a constitué un état de référence dont la population s'est accommodée, sans pour autant adhérer à la logique administrative autorisant la garantie de la propriété foncière par l'Etat.

En 2005, un inventaire foncier des documents détenus par le Service des Domaines de Manjakandriana a été réalisé⁶. Les PVCB établis dans les années 1930 sont toujours utilisés par l'administration, notamment lors de la délivrance de certificats de situation juridique. Cependant, ils sont pour la plupart dans un état de détérioration critique. Grâce au recensement des planches cadastrales détenues par le Service topographique de Manjakandriana, établies lors de la même époque, mais régulièrement reproduites depuis, nous sommes en mesure d'estimer le nombre de parcelles ayant fait l'objet de l'opération cadastrale à plus de 15.290 (54 planches dont 9 sont soit manquantes soit presque détruites). Or, selon le recensement du Service des Domaines, seules 663 inscriptions figurant sur 8 matrices cadastrales (6 manquantes) consacrent effectivement les droits recensés par le PVCB après le passage du tribunal terrier dans la commune (entre 1963 et 1973). Sur ces 663 titres cadastraux, seules 79 mutations sont enregistrées et 155 ont fait ultérieurement l'objet d'une délivrance de titre de propriété et ont été reportées sur le livre foncier⁷.

Bien que le livre foncier n'ait pas pu faire l'objet d'une étude approfondie, les résultats de l'inventaire (tableau 1) montrent qu'une grande partie de l'information détenue par les Services Fonciers n'est plus disponible. Force est de constater que la régularisation des situations foncières auprès des services de l'Etat est loin d'être systématique à Miadanandriana, commune pourtant pas si éloignée du chef-lieu de circonscription (aller-retour généralement possible à pied dans la journée).

Tableau 1. Résultats de l'inventaire des informations détenues par les Services Fonciers de Manjakandriana sur la commune de Miadanandriana

	Plans cadastraux	PVCB	Matrice cadastrale	
			Titres cadastraux	Titres Fonciers
Nombres de parcelles renseignées	15 290	4 278	508	155
Estimation de l'information manquante	25 %	72 %*	57 % **	

* sur la base d'un total de 15.290 parcelles sur la commune (estimation basse puisque nous n'avons pas compté les parcelles bis et ter...)

** 6 registres sont manquants sur 14 registres de matrice cadastrale

⁶ Dans le cadre de l'action 2 « Mise en place d'un guichet foncier à Miadanandriana » du projet INTERREG SFAT, cet inventaire a été réalisé par les services des domaines et les services topographiques de Miadanandriana en présence de chefs de service d'Antananarivo. Bien que non exhaustif, il permet d'avancer des chiffres qui permettent d'établir une appréciation quantitative sur les documents légaux détenus par l'administration des Domaines.

⁷ Depuis 1974, les titres cadastraux ont la même valeur que les titres fonciers. Depuis cette date, seuls des titres de propriété sont délivrés aux nouveaux propriétaires qui en font la demande.

Pourtant, dans le cadre des enquêtes menées sur le terrain par l'ONG Hardi et les agents du guichet foncier de la commune, rares sont les terres dont les propriétaires sont inconnus. Les droits fonciers de la population semblent établis. La plupart du temps, ils sont reconnus par les riverains, et parfois, des actes sous seing privé, authentifiés ou non par des autorités locales, sont présentés. L'acte sous seing privé sert dans la pratique à constater une propriété ou sa mutation. Son inscription au livre foncier y compris sur des terrains officiellement immatriculés reste l'exception.

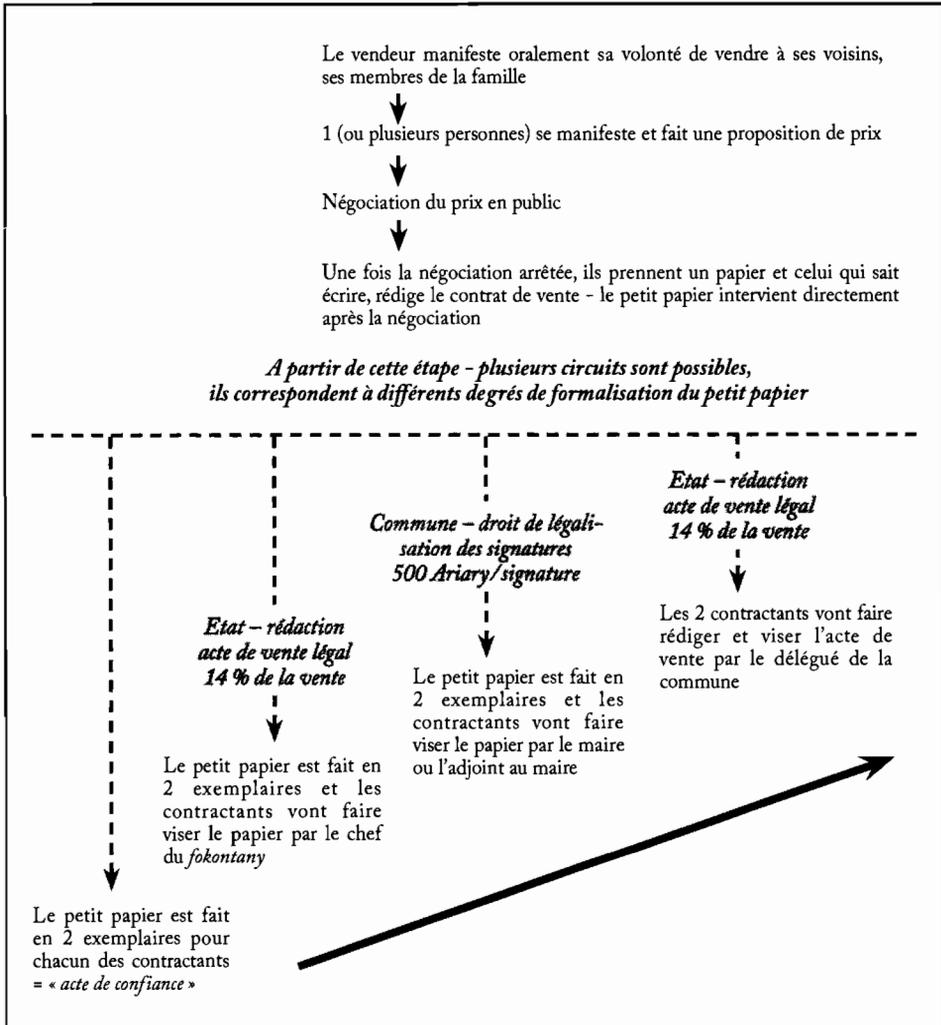
Ces actes sont rédigés de manière relativement homogène et comprennent systématiquement les mentions relatives à l'état civil des parties, l'identification de l'immeuble concerné, et l'objet de la transaction. En matière foncière, ils concernent cinq types de transactions :

- la vente ;
- l'échange ;
- la sûreté ;
- la donation ;
- le prêt, le fermage ou le métayage.

La rédaction de tels actes, dans une société essentiellement orale, repose sur un besoin explicite de sécurisation. Plus la transaction a de chances de se voir contestée, et plus la recherche de sécurisation paraît importante. Les conflits fonciers à Miadanandriana surviennent essentiellement lors de la résolution des successions et lors des ventes de terrains. Il est en effet fréquent que plusieurs « héritiers » (*tompontany*), sous-entendu « héritiers des personnes ayant fait une déclaration inscrite sur le PVCB de l'opération cadastrale des années 1930 », revendiquent des droits sur les parcelles. Or, un certain nombre d'entre eux quittent la commune pour une période plus ou moins longue au cours de laquelle les liens avec les riverains peuvent se dissoudre. La vente peut, dans un tel contexte, être remise en cause soit par le détenteur d'un titre légal absent au moment de la vente, soit par les héritiers résidents qui participent au contrôle social du patrimoine foncier. En cas de conflit, la question de la sécurisation foncière va d'abord chercher une solution satisfaisante au niveau de la sphère familiale, puis en cas d'échec ou d'incertitude, au niveau du *fokontany*, puis à celui de la commune avant d'être porté devant le *fanjakana* (Service des Domaines ; Tribunal).

Ainsi, si l'on prend l'exemple le plus commun de la vente d'un terrain, depuis l'établissement d'un contrat verbal jusqu'à la déclaration de la mutation aux services administratifs de Manjakandriana (Service des Domaines, Services fiscaux ou Préfecture), les parties peuvent envisager la sécurisation de leur transaction selon divers moyens (figure 1). Généralement, l'acte de vente, lorsqu'il est écrit, est établi en deux exemplaires, un pour chacune des parties. La plupart des ventes sont ainsi conclues à Miadanandriana, sans autres formalités.

Figure 1 : Circuit permettant l'établissement d'un acte de vente authentifié par l'administration locale*



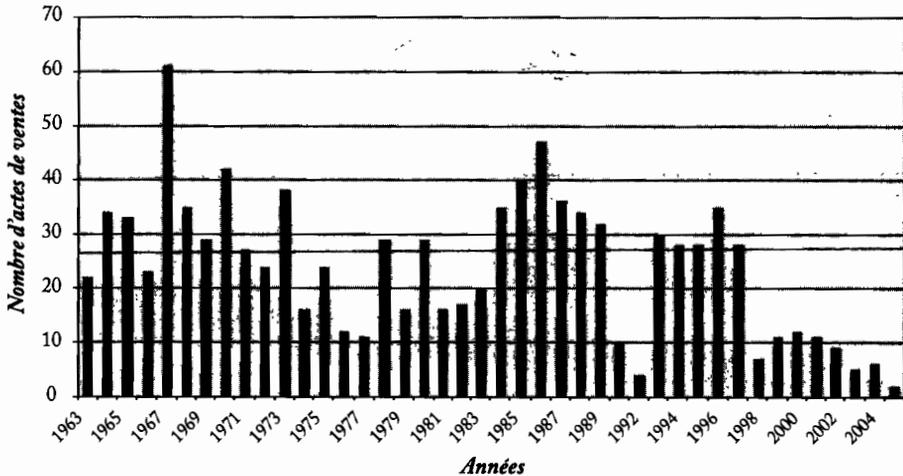
*Schéma établi par le maire adjoint de Miadanandriana et les chefs de fokontany lors d'une réunion de travail en mai 2004

D'après les chefs de *fokontany*, le besoin de sécurisation se serait cependant accru à partir des années 1990, alors que la génération ayant participé aux opérations cadastrales des années 1930 s'éteignait et que la question du partage entre héritiers devenait source de conflits de plus en plus fréquents. Mais cette information est difficilement vérifiable compte tenu que les chefs de *fokontany* ne conservent aucune trace écrite de leur intervention. Ils affirment cependant que plus la demande de sécurisation est effectuée à un niveau hiérarchique élevé, plus elle est susceptible de contestation par le *fokonolona*, et plus la vente est confidentielle.

Le fait est que cette tendance d'une demande accrue de sécurisation des transactions foncières par les représentants de l'autorité locale n'est pas confirmée par le dépouillement des livres

détenus par le Délégué de l'Etat (représentant de l'Etat à l'échelle communale ou intercommunale). Les 1008 actes de vente consignés dans les livres du Délégué depuis 1963 se répartissent de manière très inégale dans le temps (figure 2). On constate cependant que le nombre de ventes réalisées dans la commune et enregistrées par le Délégué de l'Etat est peu important (moins de dix en moyenne par an) depuis 1998. Reste que le Délégué de l'Etat n'est amené à viser que les ventes qui lui sont présentées...

Figure 2. Actes de vente recensés dans les livres du Délégué de l'Etat dans la commune de Miadanandriana de 1963 à mai 2005



Sur le terrain, la comparaison de la trame parcellaire des feuilles cadastrales des années 1930 avec l'occupation en 2005, montre que les limites « extérieures » des rizières établies dans les bas-fonds sont presque systématiquement identiques. En effet, en 1935, le terroir était exploité depuis longtemps et déjà, peu d'espaces de bas-fonds étaient encore disponibles. La brigade topographique de l'époque a consigné sur des planches cadastrales les digues hydrauliques délimitant les parcelles et entretenues jusqu'à nos jours. Seules les plus grandes parcelles ont fait l'objet d'un morcellement. Les plus petites ne peuvent plus être divisées. Il arrive alors qu'elles soient exploitées par plusieurs héritiers. Cette relative stabilité dans la structuration de l'espace explique que, devant le Délégué de l'Etat, la référence cadastrale des parcelles échangées soit systématiquement mentionnée dans ces actes de vente. Elle apparaît comme un élément essentiel de la désignation de l'immeuble, tant aux yeux du *fanjakana* qu'aux yeux de l'acheteur.

Les ventes recensées dans les livres du Délégué de l'Etat et conclues à partir du premier janvier 2000 concernent principalement des rizières (41%) et des terrains à bâtir (29%). Les acheteurs sont pour la plupart (84%) des habitants de Miadanandriana⁸, de même que, dans une moindre mesure (51%), les vendeurs. Cette répartition ne constitue pas une surprise. Le principe d'exo-inaliénabilité des terres a déjà été constaté dans la région de Manjakandriana (Bertrand *et al.*, 2006) et on peut penser que, en cas de difficultés financières, certaines des nombreuses personnes qui quittent la commune pour gagner leur vie à la ville (*zanakampielezana*) ou en tant que salarié agricole (*mitady ravinahitra*) cèdent leurs droits fonciers à ceux qui restent.

⁸ En outre, les migrants sont peu nombreux. Ce sont généralement des personnes qui connaissent des habitants qui peuvent leur mettre à disposition des terrains ou des fonctionnaires retraités qui viennent demander des terrains domaniaux non exploités (demande auprès des Domaines).

Les actes sous seing privé authentifiés par les représentants de l'autorité décentralisée⁹ ne concernent dans la pratique pas que des mutations de terrains, mais également leur détention. Ainsi, le chef du *fokontany* peut constater la mise en valeur d'un terrain et ainsi consacrer, avec l'appui du *fokonolona* (témoignage), un droit d'occupation à une personne. C'est fréquemment le cas dans le *fokontany* d'Ambohimanjaka à l'extrême Est de la commune qui, en 1935, n'était pas suffisamment mis en valeur pour faire l'objet d'une importante opération cadastrale. Les quelques feuilles cadastrales existantes concernent uniquement certaines portions du territoire. Il est possible que la forêt primaire ait été plus étendue à l'époque. Si le riz est principalement consommé par la famille, l'exploitation de l'eucalyptus sur les *tanety* constitue une part importante des revenus de la population. Or, le certificat de situation juridique est nécessaire à la constitution du dossier de demande de permis de coupe.

Dans les zones non cadastrées, le chef de *fokontany* se rend sur le terrain avec la personne qui le revendique et les occupants de terrains voisins qui témoignent que le demandeur met en valeur depuis plusieurs années. Cet acte de constat est transmis à la commune, puis à la sous-préfecture.

Dans les zones cadastrées, l'héritier responsable de l'exploitation de la parcelle d'eucalyptus peut aller chercher un certificat de situation juridique du terrain aux Domaines. Il peut aussi suivre la procédure suivante :

1. il se rend chez l'héritier détenteur du titre cadastral, qui généralement habite Antananarivo, afin d'établir une preuve écrite de la volonté du détenteur officiel des droits sur la terre d'exploiter les eucalyptus¹⁰ ;
2. l'héritier responsable de l'exploitation fait viser cette lettre par cinq voisins, puis par le président du *fokontany* à qui il verse une ristourne forfaitaire de 500 Ar ;
3. il fait ensuite viser le papier par la commune où il verse une ristourne forfaitaire de 4500 Ar ;
4. l'acheteur de bois, généralement également un habitant de la commune, récupère alors ce papier et se rend au service des Eaux et Forêts à Manjakandriana afin d'obtenir un permis de coupe. C'est l'acheteur de bois qui salarie ensuite des gens pour couper le bois et faire le charbon.

La rédaction d'actes sous seing privé n'est pas réservée à la matière foncière. De nombreuses transactions, quel que soit leur objet, sont établies par de tels actes. C'est le cas notamment pour les ventes de bœufs, de porcs ou de bicyclettes. L'apposition du visa du *fokontany* sur l'acte implique le versement d'une taxe de 100 Ariary. Mais il permet d'engager d'autres démarches administratives, telles l'acquisition de la « vignette » pour les bicyclettes ou celle d'un « passeport » pour les porcs et les bovidés.

3. La portée juridique des actes sous seing privé en matière foncière

La population semble bien s'accommoder de ces pratiques, communément admises, mais quel est leur fondement légal ? Le droit foncier établi par la législation dispose d'une logique propre. Dans la perspective de la décentralisation de la gestion du foncier, nous devons donc nous interroger sur la valeur de preuve de ces « petits papiers », actes sous seing privés authentifiés ou non, pour la reconnaissance par l'Etat, de droits de propriété sur le sol.

⁹ Les chefs de *fokontany* sont nommés par le maire sur proposition de la population.

¹⁰ « Moi, X, veut vendre des bois dans une partie de la section XXX, délimitée au Nord par telle parcelle, au Sud par telle limite... le nombre de pieds de bois à couper ».

3.1. Si les terres ont été immatriculées au nom d'une personne, l'acte sous seing privé est légal, selon les lois et règlements en vigueur

Les actes de vente visés par les autorités communales sont des actes sous seing privé permettant de « donner aux tiers une plus grande garantie de l'authenticité des signatures ».

La Circulaire n°6233-DGI/ED du 18 juillet 1961 relative à la légalisation des actes publics ou des actes sous seing privé¹¹ étend en effet la pratique de la légalisation de signature aux actes sous seing privé. Ainsi, « les maires, les adjoints aux maires et les conseillers expressément délégués » sont-ils habilités à attester de l'authenticité des signatures apposées sur les actes juridiques établis entre les particuliers¹². L'acte authentifié « est un acte rédigé ou transcrit à la demande des parties par un officier public compétent sur un registre spécial » (art.264 LTGO). Ainsi, les actes de vente consignés dans les livres du Délégué de l'Etat sont des actes authentifiés. Si l'on peut considérer que les chefs de *fokontany* sont des représentants de l'autorité communale dans la mesure où ils sont nommés par le maire sur proposition du *fokonolona*, les actes sous seing privé qu'ils visent peuvent également être qualifiés d'actes authentifiés bien que ne faisant pas l'objet d'une inscription sur un registre légal.

La pratique de la légalisation de signature s'applique expressément à la légalisation des actes prévus par l'article 32 du décret n°60-529 du 28 décembre 1960 sur le régime foncier de l'immatriculation¹³, c'est-à-dire aux actes qui sont susceptibles d'être inscrits dans une conservation de la propriété foncière (actes de vente, partages, prêts hypothécaires, actes de société, procuration de vente d'immeubles, etc.). La légalisation de signature constitue en outre un préalable obligatoire à l'inscription de droits réels sur le livre foncier¹⁴, le Conservateur ne pouvant inscrire au livre foncier aucun accord verbal, aucune déclaration même faite devant lui (Raharinarivonirina et Bertone, 1983).

Selon les textes, il n'appartient donc pas aux personnes habilitées à légaliser les signatures de se renseigner ni sur le contenu, ni sur la validité de l'acte (donc de demander la preuve de la reconnaissance légale de la propriété foncière). Leur rôle vise à attester que les parties interpellées ont déclaré que ledit acte est « l'expression sincère et libre de leur volonté » (art.267 LTGO)¹⁵. C'est aux parties qu'il appartient de faire constater le droit réel cédé sur l'immeuble immatriculé par le service des Domaines. Cependant, nous avons vu qu'à Miadanandriana, la population semble se satisfaire de la sécurisation des engagements constatés par des actes authentifiés sans prendre la peine de rechercher la garantie par l'Etat par l'établissement ou la mise à jour du titre foncier.

¹¹ (J.O. du 02.09.61, p. 1587 RTL VI) rectifiée par Circulaire n° 7630-DGI/ED du 7 septembre 1961 (J.O. du 16.09.61, p. 1672 RTL VI).

¹² Au moment de la légalisation, et afin « d'éviter toutes dénégations ultérieures de mauvaise foi, le maire, son adjoint ou un conseiller expressément délégué devra exiger la présence des signataires de l'acte et veiller à ce que leur identité complète figure à l'acte (nom, prénoms, filiation, date et lieu de naissance, profession, domicile) ».

¹³ (J.O.R.M. n° 144 du 07.01.61, p. 24).

¹⁴ Les signatures des parties devront être « dans tous les cas, avant le dépôt à la conservation et l'inscription sur un titre foncier, légalisées par le représentant qualifié de l'administration, lequel certifiera, indépendamment de l'authenticité des signatures, l'identité des signataires et la liberté de leur consentement » (art. 32, §1^{er} du décret n° 60-529).

¹⁵ La mention « Vu pour la légalisation de la signature de MM nommés au présent acte, lesquels, s'étant présentés devant nous, ont justifié de leur identité et affirmé la liberté de leur consentement » devrait normalement systématiquement être apposée.

Pourtant, l'établissement d'un droit réel sur une propriété immatriculée doit légalement faire l'objet d'une publicité foncière¹⁶, et donc être inscrit au livre foncier afin de pouvoir être opposable aux tiers¹⁷. Cette disposition vise à protéger ceux qui risqueraient d'être trompés par une inscription ancienne du titre foncier. Si cette publicité n'intervient pas dans les six mois à compter du jour de l'établissement de l'acte de mutation (par vente ou par héritage), des pénalités sont applicables¹⁸. Cette disposition légale complique de fait encore la mise à jour des titres fonciers, les détenteurs de droits sur des parcelles immatriculées n'étant pas prêts à supporter les frais conséquents liés au non respect des délais d'enregistrement.

Par ailleurs, si le titre n'a pas été correctement mis à jour, l'action en revendication nécessitera la reconstitution de l'ensemble de la chaîne des transmissions depuis le dernier ayant droit figurant sur les documents détenus par le service des Domaines (ventes, donations, successions...).

Un autre moyen de pouvoir établir légalement des droits sur un terrain immatriculé repose sur la constatation de l'existence d'une possession prolongée pouvant aboutir à une prescription acquisitive. La prescription acquisitive est régie par l'article 82 de l'Ordonnance 60-146 rectifiée le 3 octobre 1960. Elle est constituée par voie de justice et repose sur la mise en valeur du terrain par le requérant sur une durée supérieure ou égale à vingt ans. Afin de constater la mise en valeur, le tribunal dépêche une commission¹⁹ sur les lieux qui établit un PV de constatation et le remet au tribunal. La preuve de l'occupation de plus de vingt ans peut éventuellement reposer sur le témoignage, mais il s'établit généralement par la présence sur le terrain d'aménagements pérennes (rizières, plantation d'arbres, établissement de constructions). Les cultures pluviales ne peuvent par conséquent donc pas être considérées pour faire valoir la prescription acquisitive. Encore une fois, la difficulté liée à la mise en œuvre d'une telle procédure rend son utilisation exceptionnelle en milieu rural. Son existence, partiellement reconnue, conforte cependant la population dans la légitimité de l'appropriation du foncier.

Une autre disposition légale exprime la cohérence théorique des textes, et renvoie de la même manière à leur difficulté de mise en œuvre par les populations rurales de Madagascar : l'ordonnance 74-021 du 20 juin 1974 autorise la destitution du titre de propriété en cas d'absence d'exploitation manifeste durant plus de cinq ans. Il revient alors au juge du tribunal de première instance, à la demande de toute personne publique ou privée, de constater un « abus de droit de propriété »²⁰. Ce terrain sera alors inscrit au Domaine privé de l'État. En cas de litige entre propriétaires et occupants, ce constat est réalisé lors de l'instruction par une commission composée de deux fonctionnaires et de deux membres du *fokonolona*. La destitution d'un droit de propriété doit donc, selon les textes, être constatée par un jugement puis inscrite sur le livre foncier. Il n'en reste pas moins que, dans l'esprit de la population de Miadanandriana, l'implication du *fokonolona* dans la constatation et la revendication des

¹⁶ Il faut publier tout ce qui peut affecter la situation juridique de l'immeuble : « Tous faits, actions, conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, d'en changer le titulaire ou de modifier toute condition de son existence, tous baux d'immeubles excédant trois années, toute quittance ou cession d'une somme équivalente à plus de trois années de loyers ou fermages non échus » (art. 27 du décret n° 60-529).

¹⁷ « La publication aux livres fonciers des droits réels constitués sur les immeubles postérieurement à leur immatriculation est la condition exigée pour garantir la validité desdits droits à l'égard des tiers » (art. 26 du décret n° 60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation).

¹⁸ Art. 6 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O.R.M. n° 129 du 22.10.60, p.2205), modifiée par loi n° 90-028 du 10 décembre 1990 (J.O.R.M. n° 2036 du 24.12.90, p. 2504, édition spéciale).

¹⁹ La réduction des frais de déplacement de la commission peut reposer sur une opération groupée.

²⁰ Voir Ordonnance n°74-021 du 20 juin 1974 portant réforme de l'ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'État des propriétés non exploitées (J.O.R.M. n°996 du 22.6.74, p.1682, Edition spéciale).

droits de jouissance des occupants sans titres, et, par extension, dans le règlement des litiges fonciers en général, constitue une pratique établie.

Ainsi, le législateur s'est inspiré des pratiques locales, tant en matière d'établissement d'actes authentifiés qu'en matière d'implication du *fokonolona* dans la constatation et la garantie des droits sur le sol. En leur accordant, dans certaines circonstances, un statut légal, il a cependant entretenu une mécompréhension qui fonde en partie la légitimité de la population dans la mise en place, à l'échelle locale, d'un système parallèle semi-formel de gestion des droits fonciers.

Il en est de même pour les terrains qui n'ont pas fait l'objet d'une immatriculation. Ceux-ci étant très nombreux à Miadanandriana si l'on considère que seuls les terrains inscrits sur la matrice cadastrale ou le livre foncier constatent effectivement des droits de propriété (phase de reconnaissance, jugement, inscription et publicité foncière effectifs).

3.2. Si les terres n'ont pas été immatriculées au nom d'une personne, l'acte relève du droit des contrats

La loi sur la propriété foncière indigène de 1896 institue simultanément la présomption de domanialité (art.1) et l'inviolabilité de la propriété titrée (art.6)²¹.

Durant la période coloniale, l'accès à la propriété indigène et sa gestion avaient été rendus délicats par le système colonial qui avait institué une procédure spéciale de constatation de la propriété soumise au droit traditionnel²² particulièrement rigide. Mais dès l'indépendance, le législateur s'est employé à instituer progressivement un régime unique de propriété à Madagascar²³. Le titre foncier reste inattaquable, mais sa reconnaissance ne peut s'opposer, théoriquement, à la constatation d'un droit de jouissance traditionnel.

La loi de 1896 énonce que les « habitants continueront à jouir des parcelles sur lesquelles ils ont bâti et de celles qu'ils ont eu l'habitude de cultiver jusqu'à ce jour » (art.2) rendant ainsi l'immatriculation des propriétés bâties et non bâties facultative. Elle n'est rendue obligatoire pour les citoyens malgaches que dans le cadre de la délivrance d'un acte domanial ou de la procédure d'immatriculation collective.

L'article 11 de la loi du 15 février 1960 accorde explicitement aux occupants traditionnels un droit de jouissance. Ce « droit de jouissance peut être indéfiniment opposé à l'Etat qui ne peut demander l'immatriculation du terrain occupé ni le concéder. [...] Ainsi, lorsque l'Etat veut concéder une terre exploitée par un national malgache, ce dernier peut opposer une occupation qualifiée pour paralyser la présomption de domanialité. De même, si un Malgache revendique une terre exploitée par un occupant traditionnel, ce dernier peut lui opposer la présomption de propriété résultant de sa possession. Le principe en effet est que c'est au revendiquant à faire la preuve de sa propriété et à démontrer que l'occupant ne possède pas à titre de propriétaire mais à titre précaire. On voit donc que les techniques de la possession suffisent en principe à assurer la protection du propriétaire traditionnel » (Raharinarivonirina et Bertone, 1983).

Les techniques de possession devraient donc suffire à assurer la protection du propriétaire traditionnel. Ceci implique cependant que la procédure d'immatriculation ait effectivement été suivie, notamment en matière de publicité foncière, et que les personnes susceptibles de

²¹ « Toute propriété immatriculée est inviolable. Le propriétaire ne peut être dépossédé de la moindre portion que pour une cause d'utilité publique légalement constatée, et moyennant une juste et préalable indemnité ». Loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière indigène (J.O.M. du 20.03.1896), art.6.

²² Décret du 25 août 1929.

²³ Loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national (J.O. n°88 du 27.02.60, p. 411, RTL IV).

revendiquer un droit de jouissance se manifestent effectivement²⁴, ce qui est bien loin d'être systématique.

En dehors d'une procédure d'immatriculation, les actes sous seing privé peuvent également constituer des preuves si un litige oppose deux particuliers revendiquant chacun des droits sur un immeuble non inscrit à la conservation foncière. Le juge statuera alors dans le cadre général du droit des contrats : selon l'article 259s de la Loi n°66-003 du 2 juillet 1966 relative à la Théorie Générale des Obligations, la preuve en droit malgache se fait par écrit, par témoignage, par présomption, par aveu et par serment.

Les actes sous seing privé, en l'espèce, sont des contrats écrits. En cas de contestation, la partie attaquée peut cependant s'y opposer par un désaveu ou une méconnaissance et c'est à la partie adverse de prouver la véracité de l'écriture ou de la signature (art.261 et 278 LTGO). Les contrats ont force de loi entre les parties, mais ils ne font foi que jusqu'à preuve du contraire. En outre, à l'égard des tiers, la date de l'acte sous seing privé n'est opposable « que du jour où l'acte est enregistré, ou du jour du décès d'un des signataires, ou du jour où sa substance est mentionnée dans un acte dressé par des officiers publics et ministériels » (art.276 LTGO), d'où l'intérêt de l'authentification.

Les actes sous seing privé, authentifiés ou non, peuvent ainsi être considérés dans les litiges fonciers concernant des immeubles n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation. « Le tribunal donnera gain de cause à celui dont la propriété est la plus vraisemblable, mais cette reconnaissance n'aura que l'autorité relative de la chose jugée. [...] Le jugement rendu ne permettra pas d'obtenir un titre officiel de propriété, la présomption de domanialité n'étant nullement détruite » (Raharinarivonirina et Bertone, 1983). L'acte sous seing privé a une force probante en cas de conflits relatifs à des immeubles non immatriculés. Par contre, il ne constitue nullement un titre officiel en sus de l'immatriculation ou du cadastre.

Bien que la population n'accomplisse qu'exceptionnellement les démarches administratives auprès du Service des Domaines, la pratique des « petits papiers » constitue un référent substantiel pour l'exercice du contrôle social à l'échelle locale. Même si les droits qu'ils établissent ne peuvent légalement être opposables aux tiers en dehors de leur inscription au livre foncier, ils sont généralement attestés par le *fokonolona*.

Or, dans l'esprit de la population, l'implication du *fokonolona* (et des autorités locales en général) dans la constatation et la revendication des droits de jouissance des occupants sans titres, et, par extension, dans le règlement des litiges fonciers en général, constitue une pratique établie. A leurs yeux, l'acte sous seing privé constitue un élément de preuve de l'existence de droits, qui sera mobilisé aux côtés de témoignages. Si par conséquent un habitant de Miadanandriana s'estimait spolié par un stellionataire²⁵, il pourrait trouver dans le *fokonolona* le soutien nécessaire pour s'engager dans une action personnelle en dommages et intérêts au titre du délit de stellionat. Ce délit a été institué par l'ordonnance n°60-146 en cas de dol (comportement malhonnête, manœuvres frauduleuses) relatif à l'établissement d'un titre de propriété. Si le dol est reconnu par le juge, les dommages et intérêts qui devront être versés par le stellionataire ne pourront pas être inférieurs au double de la valeur de l'immeuble. « A vrai dire ce ne sont plus alors des dommages-intérêts (parce que leur montant ne correspond plus à celui du préjudice), mais une véritable peine privée, de sorte que le propriétaire malhonnête

²⁴ L'opposition à une demande d'immatriculation peut en effet être faite par oral ou par écrit auprès du géomètre (lors de l'établissement de l'acte de bornage) ou auprès du conservateur foncier dans un délai de six mois après la clôture de l'acte de bornage. L'existence d'opposition conduit le conservateur foncier à saisir le tribunal d'instance qui devra juger de la légitimité de l'opposition. La personne qui conteste la délivrance du titre devra alors se présenter devant le tribunal pour expliquer pourquoi elle s'oppose. (Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960).

²⁵ L'art. 132 de l'ordonnance n° 60-146 précise qu'est réputé stellionataire :

- a. quiconque fait immatriculer en son nom un immeuble dont il sait ne pas être propriétaire ;
- b. quiconque fait inscrire un droit réel sur un titre qu'il sait ne pas lui appartenir ;
- c. quiconque fait immatriculer un immeuble en omettant sciemment de faire inscrire les hypothèques, droits réels ou charges dont cet immeuble est grevé ;
- d. quiconque, frappé ou non d'incapacité, contracte avec une tierce personne à l'aide de déclaration mensongère.

pourra se trouver ainsi indirectement contraint, pour s'acquitter de sa dette, de faire dation en paiement de l'immeuble usurpé » (Raharinarivonirina et Bertone, 1983).

Le droit de la pratique et le droit de l'Etat instituent donc deux systèmes de sécurisation du foncier qui ne sont pas si indépendants l'un de l'autre. Ils se répondent et paraissent même en certains points perméables (référence à la parcelle cadastrale dans les petits papiers constatant une mutation sans mise à jour sur la matrice détenue par les services des domaines ; structure très homogène des informations contenues dans les « petits papiers ; etc.).

La décentralisation de la gestion du foncier, même en zone cadastrée, apparaît alors comme une opportunité à ne pas manquer, ni pour les populations, ni pour l'administration centrale.

Conclusion : les perspectives liées à la mise en place d'un guichet foncier

L'enjeu général de la décentralisation de la gestion du foncier apparaît, d'une part, comme la facilitation de l'accès à un droit foncier applicable et, d'autre part, comme la recherche d'une dynamique permettant l'appropriation et l'évolution des normes qui constituent le Droit.

Dans le cadre de la réforme foncière, le dispositif légal permet aujourd'hui à la commune de constituer un service foncier de proximité susceptible de centraliser l'information foncière sur son territoire, afin de la mettre à disposition des habitants de la commune et de faciliter l'exercice de ses prérogatives en matière fiscale.

Il apparaît en effet judicieux de rendre possible la publicité des actes sous seing privés, voire des actes authentifiés, établis en matière foncière. Or, il semble qu'à Miadanandriana, la population, à la recherche d'une sécurisation foncière effective, soit prête à rendre ces informations publiques au moyen d'une déclaration au guichet foncier communal.

En outre, grâce à l'implication des services de l'Etat, la numérisation du cadastre de Miadanandriana a été engagée. La version numérique des informations foncières relatives au cadastre pourra être mise à la disposition, et être enrichie, par le guichet foncier.

La mise en place d'un guichet foncier est souhaitée par la population. Les habitants connaissent les limites de leurs terrains, et les conflits, relativement peu nombreux, sont généralement traités au moyen d'une médiation réalisée à l'échelle locale. La crainte majeure de la population est le risque de corruption des agents du guichet foncier, notamment lorsque des situations problématiques se poseront :

- Lors de la délimitation précise des parcelles (notamment sur les terrains domaniaux, surtout sur les terrains plantés en eucalyptus) ;
- Lors de la prise en considération des ayants droit ayant hérité des titulaires (officiels et officieux) de droits consacrés par l'opération cadastrale ;
- En cas de double vente ;
- Si les fermiers ou métayers tentent de revendiquer la propriété des terrains qu'ils cultivent depuis de nombreuses années.

Il apparaît donc essentiel de fonder le fonctionnement du service foncier de proximité sur des dispositions, proches du droit de la pratique, autorisant la régulation par le contrôle social. Du fait du contexte spécifique de l'accès au droit à Madagascar (Karpe, 2005), la pratique populaire constitue en effet un garde-fou qu'il convient de prendre en considération pour une sécurisation accrue des rapports de droit qui s'établissent sur le sol. Elle constitue de véritables circulaires à l'instar de celles publiées par les ministères, que l'on pourrait qualifier de

« circulaires sociales ». La reconnaissance des interrelations qui s'établissent entre le légal et le légitime, entre le texte et la pratique, sont la quintessence de la viabilité et de la pertinence du service foncier de proximité en devenir à Miadanandriana.

Bibliographie

- Aubert S., 2001, « Le droit forestier colonial : le cas de Madagascar », in Durand B. (ed.), *La justice et le droit : instruments d'une stratégie coloniale*, Vol III, UMR 5815 « Dynamiques du Droit », Faculté de Droit de l'Université de Montpellier.
- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006, « Les enjeux du programme foncier de Madagascar », in Eberhard C., Vernicos G. (eds.), *La quête anthropologique du droit*, Karthala, Paris, pp. 193-220.
- Carbonnier J., 1991, *Droit civil Introduction*, 20^{ème} édition, Thémis Droit, PUF, Paris.
- Fonty L., 1988, *Contribution à l'étude de problèmes des terres sans titre en milieu rural*, Mémoire de Maîtrise de Droit Privé, Université de Madagascar, EESDEGS.
- Karpe P., 2005, « L'accès au droit dans les pays du Sud : l'exemple du code de l'environnement malgache », *Bois et Forêts des Tropiques*, n°286, vol.4, pp. 83-85.
- MAEP, *Lettre de Politique Foncière*, Version validée par le Conseil de Gouvernement du 3 mai 2005.
- Olivier M., 1931, *Six ans de politiques sociales à Madagascar*, Imprimerie Moderne, Montrouge, 273 p.
- Raharinarivonirina A., Bertone A., 1983, *Droit civil. Les biens et les sûretés*, Edition du Centre Malgache de Promotion du Livre, Madagascar.
- Rarijaona R., 1967, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar (étude de sociologie juridique)*, Etudes malgaches, Faculté de droit et des sciences économiques, Editions Cujas, Paris.

Chapitre 11

Sécurisation foncière du *kijana* de Beririnina : contraintes et modes de développement

Montagne P., Maafaka R., Aubert S., Andriambolanoro D.,
Randrianarivelo G.

La Charte de l'environnement malgache, telle que promulguée par la loi 90-033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi 97-012 du 6 juin 1997, précisait pour ce qui concernait les stratégies sectorielles, « étapes obligées pour la réalisation des objectifs généraux du Plan d'action environnementale (PAE) » que, « sans la sécurité foncière, il est difficile de demander au paysan de prendre soin de la terre ou de la mettre en valeur de manière rationnelle. Il s'agit donc d'aider les institutions, les VIP¹ et même les groupes cibles à trouver des règles qui leur permettent de gérer convenablement la terre afin de la conserver mais aussi pour que cette dernière leur permette de vivre décemment. Ces règles, une fois mises en place, devraient faire l'objet de suivi permanent dans leur application (possession, utilisation, etc.) ».

Ce texte avait ainsi, dès le début des années 1990, énoncé les principes généraux de gestion de l'environnement et posé les obligations et devoirs de chaque intervenant. En 1996, l'exposé des motifs de la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (RNR), précisait que celle-ci se situait dans la continuité si ce n'est dans l'application de cette charte. Il était ainsi confirmé, près de six ans après, l'importance du foncier dans les actions de gestion de l'environnement.

La loi 96-025 venait conclure plusieurs études, dont celle du projet KEPEM de l'USAID de 1994 qui mettait en relief l'existence de modes coutumiers de tenure foncière. Elle reprenait aussi les conclusions du colloque international d'Antananarivo de 1996 sur la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables qui précisait les termes de la politique nationale et introduisait le caractère incontournable de la sécurisation foncière, pour une bonne gestion de ces ressources.

C'est ainsi que, sans être formellement inclus dans le texte de cette loi, le fait que l'exclusivité de la gestion de l'accès aux ressources est donnée aux communautés locales revient à leur

¹ *Vondrombahoaka Itsinjaram-Pahafana*, littéralement les collectivités territoriales décentralisées.

accorder aussi une certaine forme de contrôle foncier². Deuxième terme de l'équation de la gestion locale à Madagascar, ce lien entre transfert de gestion et foncier s'appuie sur une évidence : on ne peut prétendre gérer les ressources sans gérer le fonds, la terre. Ainsi l'accès aux ressources renouvelables est aussi un accès au foncier. Une illustration est le fait que le défrichement (*tavy, hatsaka*) constitue, au-delà d'une technique de production, une modalité d'appropriation foncière (Aubert *et al.*, 2003), (Rangers, 2004).

La sécurisation foncière, élément fort et complémentaire du concept de transfert de gestion des ressources, a ainsi été concrètement mis en place et officialisé par le décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative (ou SFR) adopté par le gouvernement malgache le 13 août 1998³.

Après avoir précisé les bases légales dans lesquelles s'inscrit la SFR, nous présenterons et analyserons les conditions dans lesquelles s'est récemment déroulée une action de développement pour la mise en place concrète d'une opération de SFR dans le *kijana* (pâturage sous forêt) de Beririnina (forêt classée d'Ambohilero, commune rurale de Didy).

1. Les bases fondamentales de la SFR

Promulguée en septembre 1996 après six ans d'études préalables et de rencontres entre acteurs (Montagne et Ramamonjisoa, 2007), la loi 96-025 sur la gestion locale des ressources renouvelables et ses textes d'application visent la gestion locale sécurisée (GeLoSe) des ressources naturelles renouvelables par les communautés locales riveraines. Celles-ci bénéficient en outre d'un droit exclusif de les exploiter dans le cadre d'un contrat de gestion trans-sectoriel (contrat GeLoSe) fondé sur des objectifs de développement durable.

En renforcement de cette nouvelle politique de gestion des ressources, devant le constat des limites de la politique foncière et comme annoncé dès 1990 dans la loi portant Charte de l'environnement malgache, le législateur a introduit, par la promulgation du décret 98-610 dit décret SFR, une avancée significative en matière de droit foncier : la Sécurisation Foncière Relative. Cette avancée visait avant toute chose, par cette articulation entre procédures de transfert de gestion et sécurisation foncière, à limiter voire résorber l'accès libre aux ressources. Par cet ensemble transfert de gestion – foncier, il s'agit toujours d'établir, sur des bases contractuelles, de nouvelles relations entre l'État, les communautés villageoises, les Collectivités Territoriales Décentralisées et le secteur privé.

Le lien établi par la Charte de l'environnement de 1990 entre sécurisation foncière et transfert de gestion répondait au constat, toujours d'actualité, selon lequel la conversion agricole des espaces de ressources renouvelables (défrichement de forêt ou aménagement en rizières de marais) provient d'une demande de terre, dont l'un des moteurs se trouve dans l'insécurité foncière. Du fait de la croissance démographique, cette dernière tend à croître dans les zones rurales depuis quelques années et pousse les ruraux à vouloir contrôler le plus de foncier possible. Cette volonté de contrôle est rendue possible par le fait que ces espaces naturels sont souvent en accès libre.

En outre, même si des dispositions coutumières régissent l'accès à ces espaces, ces dispositions ne sont généralement pas reconnues par l'État lorsqu'elles s'établissent sur un espace forestier géré par l'administration forestière et elles ne s'appliquent pas aux membres extérieurs à la communauté de référence. En sécurisant ce foncier, c'est-à-dire en établissant des droits

² Cf. article 3 de la loi 96-025 : « l'agrément [du contrat de transfert de gestion] confère à la communauté de base bénéficiaire pendant la période indiquée à l'acte, la gestion de l'accès, de la conservation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion ».

³ Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, art.1.

fonciers légaux et légitimes, l'Etat fait le pari que les paysans seront incités à le gérer « en bon père de famille », soucieux de la pérennité à long terme des ressources qu'il porte.

Par le décret 98-610 du 13 août 1998 réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, en application de la loi 97-072 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement, l'Etat officialisait ce lien et donnait aux Communautés Locales de Base bénéficiaires la capacité de préserver des espaces forestiers dont les ressources leur auraient été transférées. Nous rappelons ici les principales directives de ce texte.

Définition

L'article 1 du décret n°98-610 énonce clairement : « En application de la loi 96-025 [...], la Sécurisation Foncière Relative [...] est définie comme une procédure consistant en la délimitation d'ensemble du terroir d'une communauté locale de base bénéficiaire de la gestion des RNR ainsi qu'au constat des occupations comprises dans le terroir ». « Elle constate uniquement le droit de jouissance des occupants » (art. 2).

L'opération SFR commence après obtention par la communauté de l'agrément administratif pour la demande de transfert de gestion (art.3). Toute parcelle comprise dans le périmètre SFR et ayant fait l'objet d'un dépôt demande d'acquisition n'est pas soumise au régime SFR. Les propriétés déjà immatriculées au nom de particuliers et celles déjà affectées et comprises dans un périmètre de SFR ne sont pas soumises au régime SFR (art. 16 et 17).

Méthodologie

La mise en œuvre de la SFR est précédée d'une campagne d'information (art.5). Le périmètre du terroir fait l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier (art.6). La délimitation et l'enquête parcellaire sont effectuées par un géomètre assermenté. L'état parcellaire fait ressortir les références de la parcelle, le ou les occupants, la consistance de l'immeuble, la superficie approximative, les litiges éventuels (art. 7).

Documents SFR

Ils sont constitués par le plan de la ressource objet du transfert de gestion, le plan du périmètre et l'état parcellaire ainsi que le plan parcellaire (art.9). Ils sont déposés à la commune et le double au Bureau de la Conservation des Documents Topographiques Fonciers (art.10).

Mise à jour, arbitrages

Toute modification des limites autres que celles des RNR dûment approuvées par la Communauté doit faire l'objet d'une mise à jour par un Géomètre Assermenté (art 11). Les litiges entre les occupants sont arbitrés par le maire de la commune (art 13). « La SFR prend fin par l'immatriculation collective des parcelles du périmètre sur demande de la Communauté. Toutefois chaque occupant peut à tout moment demander l'immatriculation de ses parcelles » (art.15).

Selon ces différents articles, la SFR possède donc des dimensions distinctes. La délimitation du périmètre porteur des ressources renouvelables (forêt par exemple) représente une sorte de corollaire foncier de l'exclusivité de la gestion des ressources naturelles renouvelables que

confère le contrat de gestion. C'est la traduction spatiale, cartographique du contrat de transfert de gestion. La délimitation du terroir villageois quant à elle permet de donner une assise territoriale précise dans la gestion foncière dont la communauté aura dorénavant la responsabilité. Enfin, l'identification des occupations du sol correspond à un niveau d'organisation foncière plus fin (lignages ou segments de lignages, individus).

La SFR est relative car les droits sont convenus entre parties mais ne sont pas garantis de façon absolue. C'est une simple reconnaissance administrative et non juridique d'un périmètre qui correspond aux limites du terroir de la communauté de base bénéficiaire du transfert de gestion en application de la loi 96-025. Cet acte ne débouche pas sur un titre foncier et donc sur une propriété inattaquable. Les parcelles immatriculées ne font d'ailleurs pas partie du régime SFR, et toute immatriculation nouvelle sera soustraite au régime SFR, reflétant la supériorité du titre d'immatriculation foncière sur la simple constatation des droits de jouissance.

Le caractère « obligatoire » de la SFR a souvent été discuté et l'article 11 de l'annexe du projet d'arrêté interministériel⁴ portant approbation du cahier des charges type de prescription spéciales relatif au transfert de gestion en application de la loi 96-025 précise : « Quinze jours au maximum après réception de l'avis de non-objection par le maire de la commune de rattachement s'ouvre le processus de négociation du contrat de transfert de gestion. Pour les cas où elle s'avère nécessaire, s'ouvre parallèlement l'opération SFR⁵ suivant le décret n°98-610 du 13 août 1998 portant application de la Sécurisation Foncière Relative ». L'idée était donc bien de laisser une certaine souplesse aux conditions d'application de la SFR. Il n'en demeure pas moins que ce lien entre le transfert de gestion et la sécurisation foncière des ressources est une réalité non obligatoire et légale mais bel et bien réelle et incontournable. L'Etat se donnait le moyen de conforter les droits « de jouissance » comme stipulé à l'article 2 d'une communauté sur son patrimoine foncier dans des conditions rapides et peu coûteuses.

En bout de procédure, on obtient une reconnaissance des possessions coutumières, espaces agricoles, pastoraux et ressources naturelles, utilisés ou appropriés par une communauté villageoise et reconnus comme tels par les autres groupes et par le *fanjakana*⁶. Les ressources naturelles sont intégrées dans cet espace de nature sociale c'est-à-dire correspondant aux modalités d'appropriation coutumières de l'espace, du foncier et des ressources.

2. La SFR : une innovation contestée

2.1. Une innovation en matière foncière

Les documents SFR concernent l'ensemble du terroir de la communauté de base c'est-à-dire les terres cultivées ou jachères des familles et des personnes, les espaces communautaires de ressources renouvelables. Cette forme de sécurisation foncière constitue toujours, près d'une décennie après l'adoption du décret, une des plus récentes innovations en matière foncière. Ces dispositions ont en effet « été les premières à ouvrir la porte à des nouveaux processus de gestion de la terre et des ressources naturelles, n'excluant ni les acteurs publics qu'ils soient centraux (Etat) ou locaux (communes), ni les acteurs communautaires (le *fokonolona* y tient une place importante), ni les populations locales dont les pratiques de maîtrise foncière sont ainsi reconnues » (RocheGude, 2004). Elle aurait dû aussi permettre de soutenir la promotion des bureaux de géomètres libres assermentés.

⁴ Nous soulignons « projet » pour bien signifier que cet arrêté n'a jamais été officialisé au même titre d'ailleurs que celui relatif aux espèces pouvant faire l'objet de transfert de gestion.

⁵ Souligné par nous.

⁶ Etat malgache.

2.2. Une innovation peu appliquée

Le conditionnel est ici nécessaire pour souligner que, depuis son adoption, la SFR est remise en cause, peu appliquée et finalement tend à être oubliée. Les causes de ce rejet sont multiples et reposent sur trois points : son utilité, son intérêt et sa complexité.

Son utilité : pour beaucoup, une procédure SFR alourdit inutilement la mise en place du transfert de gestion. En outre, donner aux communautés un titre SFR ne résoudrait pas le problème des ressources. « Le rôle que joue la SFR, partie intégrante du contrat GeLoSe dans le transfert de la gestion des ressources forestières n'est pas clair. Elle semble cependant être une mesure superflue en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources non agricoles » (Rajaonera *et al.*, 2000). « La sécurisation foncière relative n'est pas un besoin de la communauté et entrave le bon déroulement du transfert de gestion ». « Dans des situations où les droits fonciers sur les terres agricoles ne constituent pas une contrainte importante et où les mesures se concentrent sur la gestion des terres non agricoles, il est recommandé de promouvoir une modification ou simplification de la procédure GeLoSe » (Rajaonera *et al.*, 2000). Suite à ces constats et suggestions d'experts mais dont la valeur peut être discutée au regard des réflexions qui se sont déroulées avant et après la promulgation de la Charte de l'environnement, la sécurisation foncière fut, de manière officielle remise en cause⁷ par le programme environnemental phase 2 (PE2) sans que les textes ne soient révisés par une abrogation du décret 98-610 par exemple.

Son intérêt : la SFR est une reconnaissance par l'État des droits de jouissance de la communauté de base : elle ne fait que « le constat des occupations comprises dans le terroir d'une Communauté Locale de Base » (art. 1 du décret 98-610) et « constate uniquement le droit de jouissance des occupants » (art. 2). C'est une reconnaissance des occupations foncières que chacun comprendra comme une reconnaissance implicite des possessions coutumières, espaces agricoles, pastoraux et de ressources naturelles, utilisés ou appropriés par une communauté villageoise. Les ressources naturelles sont donc intégrées dans cet espace de nature sociale c'est-à-dire correspondant aux modalités d'appropriation coutumières de l'espace, du foncier et des ressources. Cette conception juridique et sociale de la SFR traduit d'une certaine façon la continuité de la logique domaniale, centrée sur le concept de propriété privée mais cette SFR est relative car les droits sont convenus entre parties mais ne sont pas garantis de façon absolue. C'est une simple reconnaissance administrative qui ne débouche pas sur un titre foncier et donc pas sur une propriété inattaquable. Le statut des parcelles immatriculées n'est pas remis en cause lors du processus de la SFR, et toute immatriculation nouvelle sera soustraite au régime SFR, reflétant la supériorité du titre d'immatriculation foncière sur la simple constatation des droits de jouissance. Le caractère transitoire donné à la SFR vers l'obtention d'un titre foncier (Sécurisation Foncière Optimale, SFO) confirme cette logique (art. 15). La SFR pourrait pour certains représenter une sorte de première étape cartographique et topographique d'une opération classique d'immatriculation foncière (Le Roy *et al.*, 2006).

Sa complexité : comme vu précédemment, la SFR est une procédure que d'aucuns jugent longue et donc coûteuse. L'intervention d'un géomètre libre assermenté complique les choses.

⁷ Le PV des conclusions communes sur les orientations stratégiques du PE2 mentionnait le 23 mars 2001 : « pour rendre plus simple la mise en œuvre de la GELOSE, il a été décidé de ne plus rendre obligatoire la SFR lors des transferts de gestion d'une part et priorité devrait être donnée dans un premier temps à des actions légères de type GCF, afin de toucher rapidement des surfaces importantes ; des actions plus profondes portant sur une partie seulement de tels massifs pourraient ensuite être développées de façon progressive (plans d'aménagement, transfert de type GELOSE) ». L'influence du PE2 sur une orientation fondamentale de la politique environnementale nationale est ici évidente et l'on peut se poser la question de la légitimité des discussions ayant conduit à cette décision de non application d'un texte approuvé par les parlementaires.

2.3. Des expériences de développement aux résultats variables

Il apparaît que ces critiques sont partiellement fondées ; on ne passe pas impunément d'un système d'immatriculation classique à quelque chose que l'on souhaiterait plus léger et facile sans difficultés. Les acteurs, de l'Etat (services topographiques, domaines et aussi forestiers) aux collectivités territoriales décentralisées (communes signataires des contrats de transfert de gestion) en passant par les communautés elles-mêmes qui établissent les liens avec les systèmes coutumiers de gestion du foncier, doivent comprendre la différence qui existe entre les deux procédures. Ces évolutions ne peuvent se faire que lentement ; elles ne se décrètent pas !

Les premières opérations de SFR réalisées dans les années 2000 à Andapa (province d'Antsiranana) ont été difficiles et coûteuses parce que la procédure avait été engagée par les services topographiques de la DGDSF⁸. Les équipes, combinant du personnel des Services Centraux et des circonscriptions locales de Topographie (CIRTOPO)⁹, ont utilisé les mêmes méthodes que s'il avait été nécessaire de réaliser des immatriculations définitives. A la même période, les opérations de SFR réalisées dans quinze villages (trois à Andapa, cinq à Sakaraha, trois à Brickaville, un aux sept Lacs - Tulear -, un à Ejeda et deux à Arivonimamo), à la suite de contrats de transfert de gestion, se révélaient plus souples que prévu (Maldidier, 2000). La difficulté et la complexité n'étaient donc pas uniformes.

En outre, si le décret 98-610 ne prévoit de levé régulier que pour les limites du périmètre SFR (art. 6), les levés de ces premières opérations avaient été faits pour l'espace des ressources, alourdissant ainsi inutilement la procédure. Depuis ces premières expériences, très peu d'initiatives ont été prises pour développer des procédures SFR en aval des actions de transfert de gestion. La dernière en date est celle objet de la description présente pour le *kijana* de Beririna dans la commune rurale de Didy.

Il apparaît possible, de réaliser des délimitations des terroirs villageois et de l'espace occupé par la ressource objet du transfert. Dans ces cas, la SFR est bien une procédure qui se situe en aval du transfert de gestion, dans l'esprit de la loi 96-025.

2.4. La sécurisation foncière : une réponse relative aux divers enjeux fonciers ?

La SFR permet de conforter la maîtrise villageoise sur le foncier mais à des degrés différents selon la nature des enjeux fonciers. Là où les menaces d'appropriation abusive par des personnes extérieures au village, comme des migrants Antandroy le font dans la région de Mahajanga, sont les plus marquées, la demande des villageois d'obtenir une reconnaissance de leurs droits est forte (Rangers, 2004). Il s'agit pour eux d'obtenir le document officiel qui peut servir de pièce opposable. Dans d'autres situations sans problèmes prononcés d'insécurité foncière, comme par exemple dans la région de Didy, l'utilité de la SFR est certainement moindre même si la demande de « constat des droits de jouissance » demeure une reconnaissance par l'Etat des possessions coutumières. Nous verrons ci-dessous le cas de la SFR réalisée dans cette région où les espaces sont caractérisés par une gestion collective de type lignager et où la SFR s'est limitée au périmètre du terroir villageois et de l'espace des ressources renouvelables.

⁸ Direction générale des domaines et des services fonciers.

⁹ Une brigade de travail peut être constituée à titre d'exemple de trois opérateurs, trois aides croquiseurs, plus un véhicule et son chauffeur.

3. La SFR du *kijana* de Beririnina, commune rurale de Didy

3.1. La forêt classée d'Ambohilero et le *kijana* d'Ivolobe/Ifelana

C'est à partir des années 1930 (Vincelette, 1993) que les autorités coloniales ont procédé à l'affectation de terrains présumés domaniaux (forêts domaniales) au service des Eaux et Forêts. Ces forêts, aussi appelées Réserves Forestières, représentaient des massifs forestiers que la colonie se proposait d'aménager ultérieurement soit en vue d'une exploitation en régie, soit pour la vente de coupe.

Le décret du 25 janvier 1930 relatif au régime forestier de Madagascar a donné le cadre général de création de ces réserves que le décret 55-582 du 20 mai 1955, relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer devait baptiser « Forêt Classée ». Celles-ci furent également différenciées en Réserves Forestières, d'une part, et Réserves naturelles intégrales, Parcs Nationaux et Réserves Spéciales, d'autre part. Ces dernières sont regroupées sous le terme d'Aires Protégées et sont aujourd'hui gérées par l'Agence Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP). Cent soixante et une forêts furent délimitées entre 1955 et 1970.

L'arrêté n°2382/MAP/FOR du 30 octobre 1962 portant le classement de la forêt d'Ambohilero ne donne pas les détails techniques de la gestion de la forêt. Il se contente de mentionner tout ce qui est interdit et tout ce qui est permis. Dans les articles 3 et 4, il est précisé : « les défrichements, les cultures, installations, mises à feu sont interdits à l'intérieur de la forêt classée. Sont également interdits tous droits d'usage autres que le pâturage, le ramassage du bois mort, la recherche de plantes alimentaires et médicinales, la récolte de miel, l'utilisation des pistes existantes et l'accès aux tombeaux ».

L'ensemble de la forêt est subdivisé en *kijana*¹⁰ (Charbonnier, 1998) géré par un chef de *kijana* désigné coutumièrement. Les 56 *kijana* de la forêt classée couvrent une superficie moyenne de 12 km² (61 km² pour le plus vaste, 5 km² pour le moins étendu). Ils sont délimités par des éléments naturels fixes. Le fleuve Ivondro et la piste forestière qui part de Didy-Ambohijanahary pour s'enfoncer dans la forêt constituent ainsi les limites de certains *kijana*. Les pistes de débardage des exploitations forestières sont un de ces éléments et les limites de la forêt classée en sont un autre. Le *lobolona* fixe les droits d'accès et les droits d'usage sur le territoire qu'il est amené à gérer. Il doit ainsi s'assurer que les différentes ressources de son *kijana* ne sont pas surexploitées et ne risquent pas de disparaître. C'est également lui qui s'assure du respect des *fady* et de la conduite des cérémonies coutumières à l'intérieur de son *kijana*.

Le *kijana* porte les noms de deux localités Ivolobe et Ifelana situées à l'intérieur du site, au cœur de la forêt classée d'Ambohilero et regroupe trois hameaux forestiers : Arondramena, Betsingita et Ifelana. Il est utilisé par une communauté lignagère séparée pratiquement en deux sous-communautés dont l'une habite dans le marais, village de Manaratsandry (proche du chef-lieu) et l'autre dans le *kijana* même. Il est situé à 15 km à vol d'oiseau et au Sud-Est du chef-lieu de la commune. Administrativement, il se trouve dans le *fokontany* d'Ambohijanahary, chef-lieu de la commune rurale de Didy.

¹⁰ En 1998, l'administration des Eaux et Forêts a découvert à la lecture d'un mémoire d'étudiant que la forêt classée d'Ambohilero était couverte, cartes à l'appui, depuis plus d'un siècle par un maillage de *kijana* définissant des droits coutumiers très codifiés et toujours respectés... que l'administration forestière coloniale avait superbement ignorés, sans doute parce qu'elle n'en soupçonnait même pas l'existence (Charbonnier, 1998).

3.2. Lien entre transfert de gestion et sécurisation foncière relative : le cahier des charges

Le contrat de transfert de gestion du *kijana* de Beririnina a été élaboré dans le respect des règles fixées par la loi 96-025 et ses décrets d'application. Ainsi, la constitution de la communauté de base chargée de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables est conforme au décret 2000-027. Le travail de médiation environnementale a été réalisé suivant les prescriptions du décret 2000-028 relatif aux médiateurs environnementaux. Le plan d'aménagement et de gestion simplifiée (PAGS) est le document dans lequel sont précisés tous les éléments à même d'engager le processus de gestion durable, d'autant plus qu'il s'agit de valoriser une ou plusieurs ressources. Il précise le zonage du terroir et permet de connaître l'importance des ressources. Dans ce PAGS, il est précisé les droits et devoirs de la communauté en particulier en termes de quantité maximale à extraire des produits objets de la valorisation. Tous ces éléments sont consignés dans le cahier des charges.

La communauté locale de base ou VOI¹¹ qui a obtenu le transfert de gestion des ressources du *kijana* de Beririnina est un « occupant légal » usufruitier où l'Etat reste nu-proprétaire et la commune de Didy un intermédiaire entre les deux. Il n'y a plus de domination de l'Etat envers le VOI c'est-à-dire les populations des trois hameaux de la forêt et celle de Manaratsandry qui ont des droits sur le *kijana*.

Au-delà des intérêts communs pour la gestion des ressources, qu'elles soient commercialisables ou non, ligneuses ou non ligneuses, pastorales ou agricoles, qui sont incluses dans le cahier des charges et le *dina* associés au contrat de transfert de gestion, les droits de jouissance concédés par la SFR reconnaissent aussi à ces populations les mêmes règles coutumières et fondements sociaux de vie définis par la structure lignagère du *kijana*.

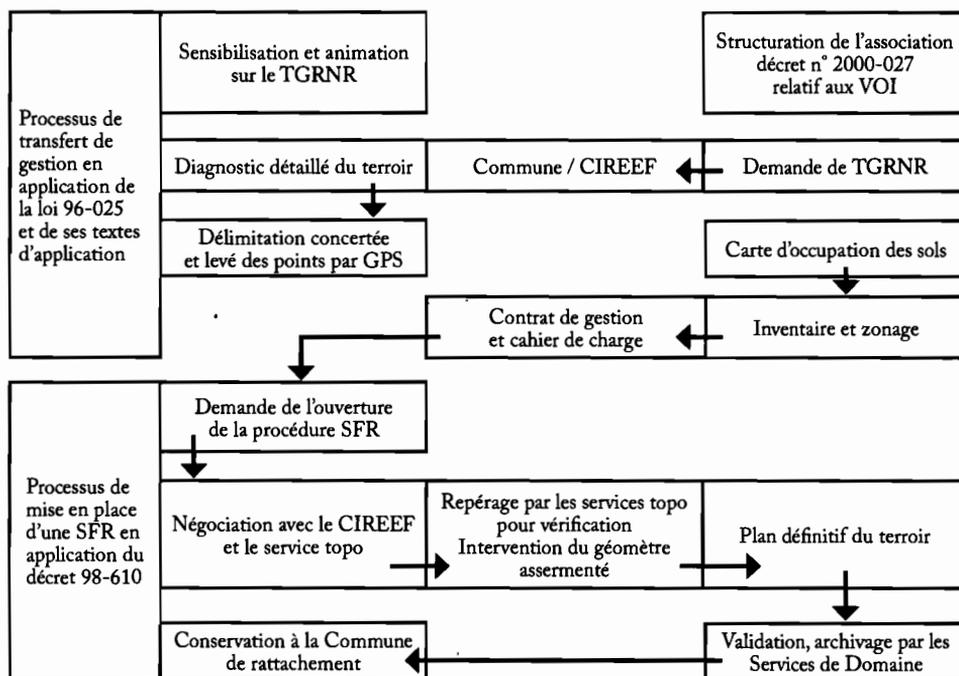
La SFR s'inscrit clairement en aval de ce processus qui traduit bien ce lien entre la gestion de l'environnement et du foncier comme souligné par Barrière et Barrière (1997) pour sécuriser (et fixer¹²) le mode d'exploitation des ressources. La délimitation faite lors de l'élaboration du contrat de transfert de gestion a ainsi deux objets. Le premier est d'assurer par la détermination de la surface où se trouve la ressource la fixation des quotas d'exploitation (ou non) sur la base des inventaires. Le deuxième, c'est de faire rentrer cette délimitation dans le processus SFR comme périmètre des limites du terroir de la communauté de base. Les parcelles de ressources sont incluses dans ce périmètre.

Ce lien entre transfert de gestion et sécurisation foncière est vérifié si on se réfère aux grandes lignes du cahier de charge du VOI du Beririnina. Dans les articles 13 à 32, on relève que les conditions de valorisation et de conservation des ressources naturelles avec fixation des normes techniques sont explicitées. L'essentiel des obligations de la communauté usufruitière des ressources est de préserver l'état du terroir ; en particulier, il s'agit de ne plus défricher. L'article 19 précise : « il est interdit d'étendre une nouvelle surface agricole dans la forêt ». Ce cahier des charges donne aussi mandat aux responsables de la communauté de résoudre tous les problèmes liés à la bonne gestion des ressources objets du transfert (articles 33, 34 et 35). Enfin, la signature du contrat de transfert de gestion permet de répondre aux conditions fixées par le décret SFR notamment pour ce qui concerne le relevé contradictoire des limites du périmètre SFR dans lequel se trouvent les ressources concernées par ce transfert de gestion.

La figure 1 montre que les activités induites dans les deux processus de transfert de gestion, d'une part, et de sécurisation foncière relative, d'autre part, se sont succédé de façon quasi naturelle une fois le cahier des charges élaboré.

¹¹ Vondron'Olona Ifotony.

¹² Il sera en effet difficile pour les agriculteurs d'étendre les superficies reconnues à vocation agricole à l'intérieur du *kijana*. Si tel était le cas, ils seraient responsables du non respect du cahier des charges, preuves à l'appui...

Figure 1. Succession des étapes de la procédure GeLoSe – SFR

Source : Andriambolanoro, 2004

3.3. La procédure SFR : une démarche contraignante non insurmontable

Conformément à l'article 9 du décret 98-610, trois éléments ont été nécessaires pour valider la SFR de ce *kijana* :

- le plan de la ressource naturelle renouvelable objet de transfert de gestion c'est-à-dire la localisation dans l'espace de toutes les ressources dans le terroir ;
- le plan du périmètre de la zone soumise à la SFR ainsi que le procès-verbal de la délimitation ;
- l'état parcellaire et le plan parcellaire.

Le géomètre expert les a établis en deux exemplaires déposés l'un à la commune rurale de Didy et l'autre au Bureau de Conservation des Documents Topographiques Fonciers de céans (BCDFT) après avoir été techniquement vérifiés par la Direction des Services Topographiques conformément à l'article 10. La procédure de mise en place de la SFR à Beririnina s'est déroulée selon le schéma que l'on trouvera en annexe.

Le *kijana* d'Ivolobe/Ifelana est entouré de neuf *kijana* eux-mêmes objets de transfert de gestion. La délimitation faite lors de l'élaboration du contrat de transfert de gestion permet de marquer les limites du *kijana* les uns vis-à-vis des autres. Dans cette opération, il convient de s'assurer que les villageois, issus de chaque *kijana* et à qui il incombe de montrer aux

opérateurs les limites traditionnelles de leur terroir, sont bien reconnus au sein de la population et des chefs des *kijana*. L'objectif est de s'assurer que tout risque de conflit lié à des limites mal identifiées est écarté.

Lors de la mise en place de la procédure SFR, le géomètre assermenté est venu confirmer les travaux de délimitation faits dans le cadre du transfert de gestion. Ces travaux ont été définitivement validés par le service topographique. Le procès-verbal de la délimitation contradictoire, établi par le géomètre expert assermenté¹³ est le point d'aboutissement du processus. Il a été remis à chacun des acteurs concernés soit le maire, en l'occurrence de la commune rurale de Didy, le représentant de l'Etat chargé des forêts, en l'occurrence le chef de la Circonscription de l'Environnement, des Eaux et Forêts d'Ambatondrazaka et enfin du chef de la Circonscription Topographique. Le plan de délimitation du *kijana* et de la zone forestière qui recèle la ressource objet du transfert de gestion vient compléter le dossier.

Une des raisons évoquées pour remettre en cause la procédure SFR est le coût lié aux travaux de délimitation du périmètre. Cette délimitation se déroule en présence des représentants de tous les usagers de *kijana* limitrophes et d'un ou de plusieurs représentants de services concernés. Elle doit être acceptée par l'ensemble de la population qui dispose de droits coutumiers sur ces *kijana* limitrophes les uns par rapport aux autres. Les limites conjointement admises par les responsables doivent être identifiées et relevées pour être situées sur des cartes à des échelles où il est possible de marquer les principaux points caractéristiques (fleuves, sommets de collines, etc.). Le 1/20.000 est une échelle correcte pour des *kijana* de 2 à 3000 hectares soit la surface moyenne des *kijana* de la forêt d'Ambohilero. Le procès-verbal dressé par le géomètre assermenté permet de donner encore plus de poids à cette opération, du fait de sa reconnaissance par le *fanjakana*.

Dans le cas spécifique de création d'une SFR dans un *kijana* forestier, la question de la précision des relevés des coordonnées géographiques des points de délimitation ne se pose pas dans les mêmes termes que pour des SFR qui concerneraient des terroirs agricoles. Sa relative simplicité, due à l'étendue des surfaces concernées, permet de se contenter de niveaux de précisions inférieurs à ceux nécessaires pour des terroirs strictement agricoles où les parcellaires sont de l'ordre de l'hectare (voir nettement moins !). Les outils utilisables peuvent donc être, en conséquence, différents. Les levés des deux périmètres, à savoir le terroir villageois (article 9b) et le territoire où se situe la ressource renouvelable objet du transfert de gestion (article 9a) ainsi que le calcul des surfaces couvertes n'ont besoin d'une précision que de l'ordre de la dizaine d'hectares. Pour des surfaces totales concernées de plus de 2000 hectares, cela nous donne une précision de l'ordre de 1%. A Beririnina, deux systèmes de type GPS ont été testés. Le GPS de poche dont la précision est de plus ou moins cinq mètres et le GPS différentiel qui permet une précision de l'ordre du centimètre. Le coût en ariary par hectare varie respectivement de 4038 à 10.204 soit du simple au double (moins de 2 à 4 euros) (Ravelona, 2006) du fait d'un coût d'acquisition plus élevé et d'un nombre de jours de travail 2,5 fois plus important. Il s'avère aussi que, dans le contexte de délimitation d'un *kijana* forestier où les limites elles-mêmes sont sujettes à des approximations, la différence de précision n'est pas significative dans un contexte où l'enjeu parcellaire est inexistant.

A Beririnina, le processus de déroulement du complexe Transfert de gestion - Sécurisation Foncière Relative s'est fait de façon quasi simultanée. Les travaux d'informations, d'animation et de médiation environnementale ont permis une réelle mobilisation des populations qu'elles soient résidentes du *kijana* même ou du village de Manaratsandry. La phase d'information prévue par le décret SFR (article 5) a ainsi été une formalité et l'adhésion de la communauté pour accepter le transfert de gestion est d'autant plus nette que celle-ci a pu constater l'effectivité de la mise en application de la SFR.

¹³ La nécessité d'un géomètre assermenté apparaît dans le décret 98-610 dans l'article 7 : « les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un géomètre assermenté sont réputées contradictoires... » ; et dans l'article 11 « toute modification des limites des parcelles, autres que celles des ressources naturelles renouvelables, dûment trouvée par la communauté doit faire l'objet d'une mise à jour des documents SFR par un géomètre assermenté ».

Un proverbe malgache (Ravelona, 2006), dit : « ceux qui se groupent sont forts comme la pierre et ceux qui se séparent sont écrasés comme le sable¹⁴ ». La mise en place de la SFR constitue une officialisation des droits fonciers coutumiers préexistants notamment entre les « gens de la forêt » et « ceux du village ». Comme tous font partie du même lignage et que les travaux préliminaires, notamment dans le cadre de la signature du contrat de transfert de gestion, n'ont pas montré de conflits latents, la SFR permet ce lien, conforme à l'esprit des textes environnementaux et notamment de la loi 96-025, entre le légitime (le sentiment d'appropriation du foncier forestier du *kijana* au travers des règles coutumières de gestion définies par le *tangalamena*¹⁵) et le légal (la possibilité offerte par l'Etat d'un droit de jouissance sur le *kijana* délimité dont les ressources font l'objet d'un contrat de transfert de gestion). L'innovation institutionnelle et pratique contenue dans cette SFR reste conforme aux règles du droit coutumier : des droits d'occupation sur le foncier du terroir ainsi délimité et sécurisé s'inscrivent dans le patrimoine de la VOI et consacrent l'héritage des ancêtres. Elle reste, quinze ans après la Charte de l'environnement, une évolution non finalisée mais demandée par les populations (Razafindraibe *et al.*, 2007).

3.4. La portée de la SFR

Dans le cas de la mise en place de cette SFR, qui concerne deux sous-communautés qui résident dans deux lieux différents (la forêt et le village), la population de la forêt qui est isolée conserve la forme collective de gestion du patrimoine du VOI sous la direction du *tangalamena*. Ce faisant, l'individu renforce la communauté et peut éviter toute intrusion d'éléments étrangers. La terre demeure sous contrôle lignager et l'officialisation de la SFR donne encore vis-à-vis de ces éléments étrangers plus de capacité d'opposition à la communauté. En outre, sur le plan économique, le *kijana* joue un rôle et permet à la sous-communauté villageoise de faire paître ses bovins et à celle de la forêt de pratiquer la riziculture sur brûlis. Le *kijana* est donc un élément essentiel de survie de la communauté.

L'Etat, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés topographiques, Domaines et Eaux et Forêts, donne à la communauté un droit exclusif (sans être absolu) sur son terroir par le biais de la SFR. Après le contrat de transfert de gestion qui permet une contractualisation des règles de gestion, la SFR apporte à la communauté, quelle que soit sa situation géographique, l'assurance qu'elle dispose aussi d'une garantie non pas d'appropriation mais de jouissance de la terre qui supporte les ressources objets du contrat. Les articles 13 et 14 reconnaissent le règlement des conflits par l'arbitrage des autorités locales coutumières et administratives qui sera en mesure de donner à l'administration d'autres moyens pour s'assurer que ces conflits ne prennent pas trop d'ampleur et que des possibilités existent pour « gérer » la pratique du *tavy* par des migrants ou les droits d'usage des éleveurs sur les pâturages.

Par ce renforcement du pouvoir traditionnel, qui est non seulement le plus proche de la population mais le seul à connaître les causes réelles d'un conflit et/ou les solutions acceptables socialement, la communauté est à même de trouver elle-même les compromis en matière foncière. Le *tangalamena*, arbitre, sera à même de faire la conciliation et d'imposer sa décision si la situation l'oblige. L'Etat, par la SFR et notamment son article 13, reconnaît juridiquement la fonction du pouvoir traditionnel et donc la validité des décisions du *tangalamena*.

La SFR, qui constate le droit de jouissance de la communauté, reconnaît les règles de gestion coutumières. L'enquête parcellaire n'est pas, dans un *kijana* forestier, indispensable : la SFR n'aboutit pas forcément à une enquête parcellaire et ne se termine pas de ce fait par l'immatriculation. Elle dépend de l'évolution de la société. Le *kijana* de Beririnina peut être sécurisé (relativement au sens de l'article 2 du décret 98-610) comme un terrain boisé dont les règles

¹⁴ *Izay mitambatra vato fa izay misaraka fasika.*

¹⁵ Autorités locales coutumières.

de gestion sont fixées par le cahier des charges inclus dans le contrat de transfert de gestion. La procédure, conformément à ce décret, implique un géomètre expert dont l'intervention et son coût peuvent être considérablement réduits par le travail préalable réalisé par les opérateurs de la GeLoSe au moyen de GPS de poche, et qui, finalement, constitue un niveau de précision acceptable compte tenu des enjeux des surfaces des périmètres forestiers concernés.

Conclusion. Perspectives et liens avec les avancées du Programme National Foncier

Le Programme National Foncier, initiateur de la réforme foncière, a, au cours de sa phase pilote, privilégié les demandes et la reconnaissance des occupations individuelles des terrains, notamment dans les périmètres irrigués. Ceci répond à une importante demande de la population qui revendique la propriété de terres durablement mises en valeur par un ménage. Le besoin de sécurisation foncière se fait également sentir pour les terrains forestiers. La maîtrise de ceux-ci relève cependant généralement de dispositions moins individuelles impliquant une communauté d'intérêts ou de vie.

La loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant le statut des terres est le fer de lance de la réforme foncière récemment menée à Madagascar. Balayant la séculaire présomption de domanialité, elle institue la propriété foncière coutumière. Mais les terrains « qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier », et *a fortiori* une forêt classée, comme celle d'Ambohilero, sont explicitement exclus de ce dispositif » (art. 38).

Sur la base de la loi n°2003-029 du 27 août 2003 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n°60 146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation¹⁶, il pourrait être envisagé qu'un VOI sollicite un certificat foncier collectif au lieu de la SFR afin de sécuriser le foncier d'un *kijana* qui ne relèverait pas explicitement du droit forestier. Son obtention, soumise à la mise en place d'un guichet foncier compétent pour le territoire concerné, permettrait de consacrer une propriété coutumière et plus seulement un droit de jouissance. Cette perspective ne porterait certainement pas préjudice à la cohésion sociale de la communauté traditionnellement en charge du *kijana*. Cependant, elle ne permettrait pas de subordonner, comme le fait la SFR, annexe du contrat GeLoSe, la reconnaissance de droits fonciers au respect d'un cahier des charges pour l'exploitation des ressources situées dans le périmètre du certificat foncier.

En outre, la possibilité pour une association légalement constituée d'occupants ou d'utilisateurs de terrains, voire de la commune, de solliciter un certificat foncier collectif sur un espace forestier en dehors de la GeLoSe, pourrait conduire à la reconnaissance d'une propriété coutumière forestière sans qu'aucune réflexion sur l'aménagement et l'exploitation des ressources qui s'y établissent ne soit envisagée. Cette nouvelle perspective, si elle peut paraître pertinente dans le cadre de l'exploitation de parcelles d'eucalyptus traditionnellement gérées par une communauté d'individus, apparaît plus problématique dans le cadre de l'exploitation traditionnelle d'un espace de forêt naturelle. Compte tenu de l'enjeu relatif à leur conservation et de la multiplicité des usages qui s'y exercent, les forêts naturelles gagnent à ne pas être

¹⁶ « Art. 153 nouveau : Les opérations seront ouvertes, soit à l'initiative de l'Etat, soit sur demande adressée à l'administration foncière par une collectivité publique ou une association. La demande doit mentionner la description des limites et la détermination approximative de la superficie et de la zone ainsi que le choix adopté par la collectivité ou l'association sur le mode de la sécurisation foncière. Selon les compétences des juridictions concernées, un arrêté, soit du Sous Préfet, soit du Préfet, soit du Chef de l'exécutif provincial, soit du Ministre chargé des Services Fonciers fixe l'ouverture des opérations de délimitation, l'étendue de la zone soumise à ces opérations, ainsi que les conditions de leur réalisation ».

appréhendées en termes de propriété. Ce sont les droits réels des usagers et des gestionnaires qu'il convient de sécuriser et la SFR se pose comme l'outil le mieux adapté à cette démarche.

La propriété privée non titrée ne peut cependant être reconnue par un certificat foncier dans certaines aires soumises à un régime juridique particulier, dont notamment les « terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées » ; ceux « qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles », dont ceux relevant de la SFR. Il appartient aux signataires du contrat de gestion de considérer au cas par cas, selon l'évolution de la société et de l'environnement, d'envisager ou non l'immatriculation des parcelles cultivées au sein du *kijana*.

Dans la perspective actuelle de refonte de la législation foncière à Madagascar, la mise en place de processus de SFR dans la continuité d'actions de transfert de gestion pourrait être obligatoire dans les transferts de gestion car elle répond bien à la demande sociale dans la mesure où elle confère à la fois le droit d'exclusion aux communautés locales et raffermir la cohésion sociale en privilégiant toujours le pouvoir coutumier local. D'autre part, elle assure la relation si importante en matière de foncier forestier, entre sécurisation foncière, aménagement du territoire et exploitation des ressources.

Deux points du décret 98-610 mériteraient cependant d'être révisés : d'abord, la mention de l'autorisation ministérielle pour le déclenchement de la procédure, disposition peu justifiable dans le contexte actuel de la décentralisation et de la déconcentration ; ensuite, les modalités de l'intervention du géomètre expert qui dispose désormais de nouvelles technologies (photos satellite, SIG, PLOF, etc.) lui permettant de contrôler la pertinence des informations cartographiques réalisées dans le cadre des transferts de gestion.

La SFR est une opération adaptée aux espaces forestiers et n'est pas, comme l'a démontré l'expérience du projet Pilote de Protection et de Valorisation de la Biodiversité, impossible à mettre en œuvre si l'on respecte toutes les conditions déjà citées et si le pragmatisme opérationnel reste une règle de conduite.

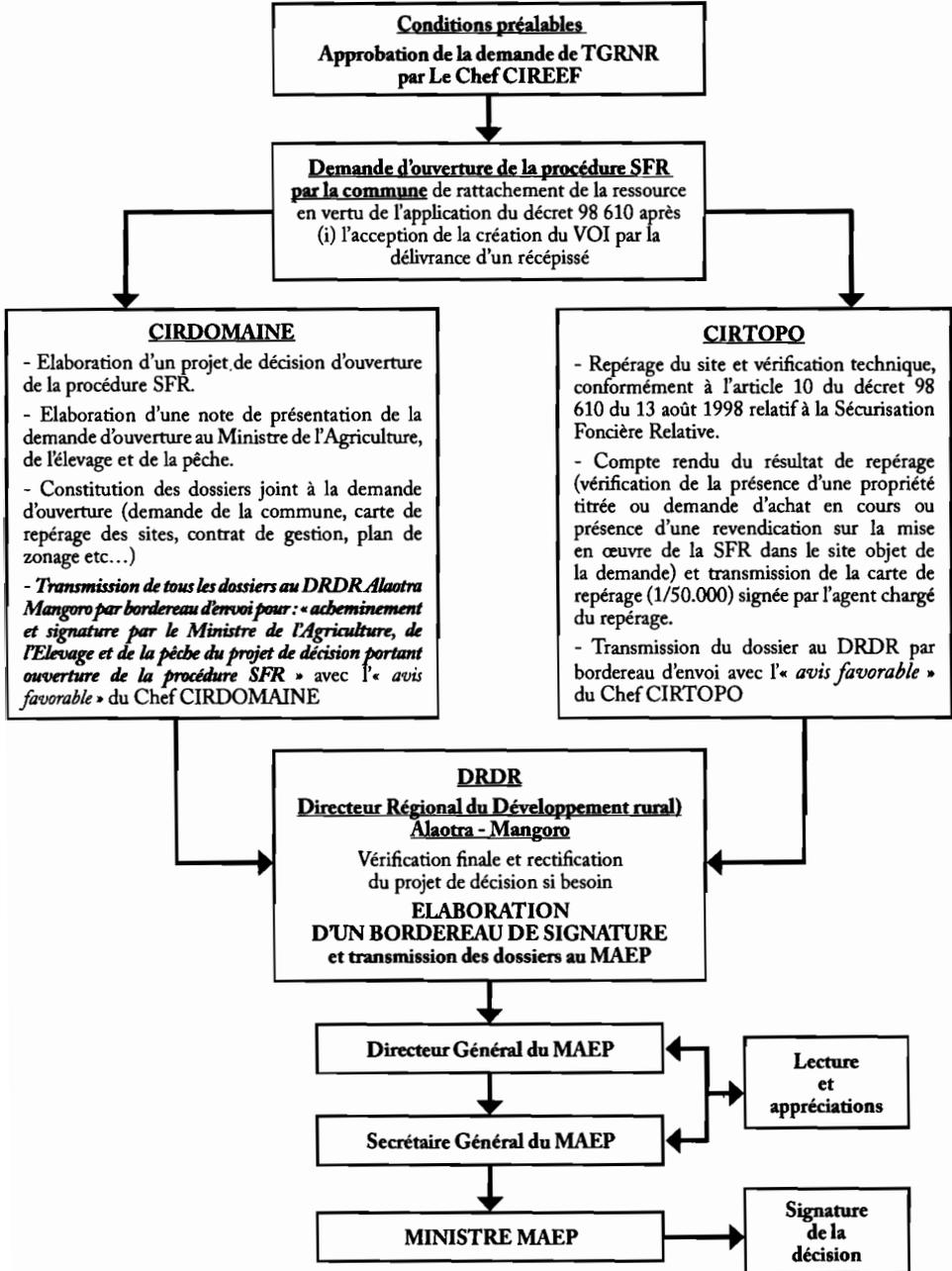
Bibliographie

- Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (eds.), 2003, *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar - Les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, CIRAD, CITE, FOFIFA, 210 p.
- Barrière O., Barrière C, 1997, *Le foncier - environnement : fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel*, Étude législative FAO, n°60, Rome.
- Charbonnier B., 1998, *Limites et dynamiques coutumières dans la forêt classée d'Ambobilero à l'intérieur de la cuvette de Didy, S. E. d'Ambatondrazaka*, Mémoire de fin d'études FFRC, ENGREF, Montpellier.
- KEPEM, 1994, *Knowledge and effective policies for environmental management, Etude sur les formes de Gouvernance locale et de tenure foncière*, USAID Madagascar.
- Le Roy E., Bertrand A., Montagne P., 2006, « Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar » in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (eds.), *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, Paris, pp. 368-396.
- Maldidier C., 2001, 1996-2000 : *la GELOSE a 4 ans. La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*, ONE, Antananarivo, Cellule Gelose, 133 p.

- Rabevohitra Ravaoharisoa M.V., Ravohitrarivo C.P., Kohler V., Biays C., Miasa E., Rajoharison J., 2000, *Évaluation externe du PAE / PE2. Volet 3 : Gestion des Ressources Naturelles et Activités Économiques*, Ministère de l'Environnement, Madagascar, 34 p.
- Rajaonera L., Andriambalo M., Bouveyron C., Kholer V., 2000, *Évaluation externe du PAE / PE2. Volet 4 : Gouvernance, gestion publique et gouvernance du PNAE*, Ministère de l'Environnement, Madagascar.
- Rangers T., 2004, *Dynamiques induites par les contrats de transfert de gestion : entre loi et coutume ? analyse juridique des dina, transfert de gestion et décentralisation (cas de Didy et d'Andapa)*, Rapport de mission, Université de Paris 1, Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris, 50 p.
- Ravelona M., 2006, *La SFR : conditions concrètes de mise en application pour le cas du kijana de Berinina, village d'Antsevabe*, Mémoire de fin d'études, ESSA, Département Agro-management, Université d'Antananarivo, 93 p.
- Razafindraibe R., Andriambolanoro D., Rakotondrasata M., 2007, « Foncier et transfert de gestion : la SFR », in Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. (eds.), *Tanteza (Tantana mba hateza, Gestion durable), Le transfert de gestion à Madagascar ; Dix ans d'efforts*, CIRAD, Montpellier.
- Rochegude A., 2004, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*, Rapport institutionnel et juridique, MAEP, CIRAD, AFD, 47 p.
- Vincelette M., 1993, « Contribution à l'étude des forêts classées et réserves forestières », *Akon'ny ala*, n°11, Bulletin du département des Eaux et Forêts de l'ESSA, Antananarivo, 66 p.

Annexe 1. Etape administrative de la demande d'ouverture de la procédure SFR

Schéma élaboré par Guybertho RANDRINARIVELO



Annexe 2. Procès verbal de délimitation

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

SERVICE REGIONAL DES PLANS
TOPOGRAPHIQUES ET FONCIERS
AMBATONDRAZAKA

Bureau d'Ambatondrazaka.....

PROCES-VERBAL

De délimitation d'ensemble du terroir soumis à la SECURISATION
FONCIERE RELATIVE (1)
Propriété dite « Kijana de BERIRININA »

Située à BERIRININA, Fokontany d' Ambohijanahary.....
..... Commune rural de Didy.....
..... District d'Ambatondrazaka, Région d'Alaotra - Mangoro.....
..... Province de Toamasina.....

Parties en cause : VONDRON'OLONA IFOTONY de BERIRININA représenté par son Président
RATSIMBAKAINA demeurant à Manaratsandry.....

Pièces justificatives : Demande d'ouverture de la procédure de Sécurisation Foncière Relative en date du 15/07/2005

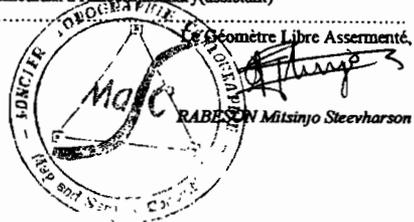
L'an deux mil cinq et le Mercredi trente Novembre au Samedi trois Décembre de sept heures à dix sept heures

Nous soussigné *RABESON Mitsinjo Steevharson*, Géomètre Libre Assermenté
Attendu que les intéressés ont été dûment prévenus par convocations n° verbale..... à.....
Inclus en date du.....

Avons procédé..... à la délimitation d'ensemble du terroir dit « Kijana de BERIRININA » soumis à la Sécurisation
Foncière Relative.....

En présence de.....

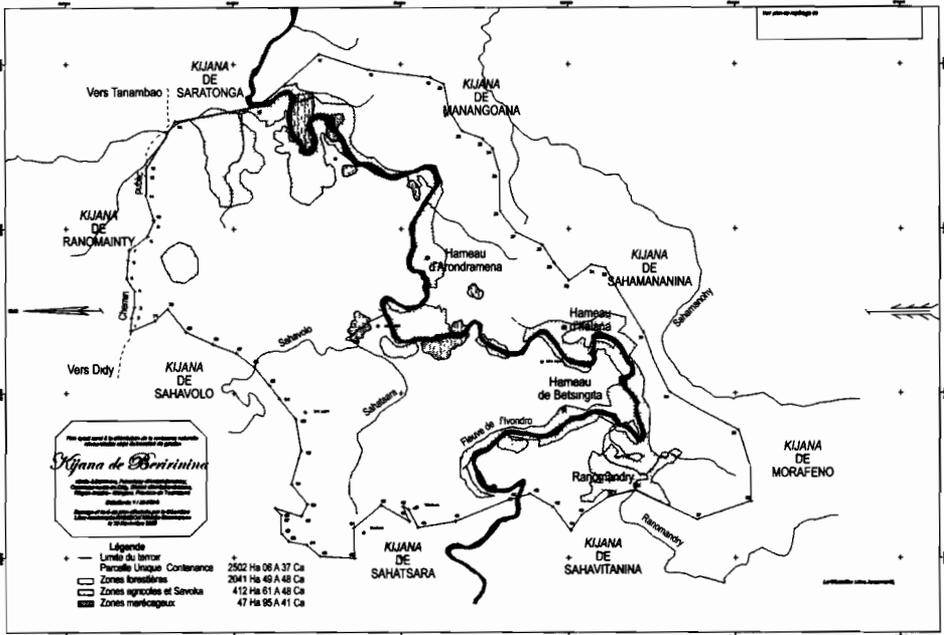
1. RAKOTONDRAMANANA D. (Tangalamena) demeurant à Ranomandry Beririnina (assistant)
2. RATSIMBAKAINA, Président VOI Beririnina (requérant)
3. RANDRIANOAVY, Président VOI Belanonana demeurant à Ambodimanga (assistant)
4. BEZAKA Marchel, Vice président VOI Beririnina demeurant à Betsingita (requérant)
5. RAKOTONDRATSIMBA Romance, membre VOI Beririnina demeurant à Manaratsandry (assistant)
6. RAZAFINDRAKOTOARIMANANA, Président VOI Lazasoa Lovasoa demeurant à Manaratsandry Didy (Alan' Amparibe) (assistant)
7. RANDRIANAHLANA, Président VOI Ezaka demeurant à Manaratsandry Didy (Alan'i Sahindrana Savintanina) (assistant)
8. RAKOTOSOA Fredo, Lehiben'ny Kijana Amparibe demeurant à Manaratsandry (assistant)
9. RANDRIATSIVAZO Germain, Président VOI Tarara demeurant à Ambohijanahary (assistant)



signés par :

1. RAKOTONDRAMANANA D. (assistant)
2. RATSIMBAKAINA, (requérant)
3. RANDRIANOAVY, (assistant)
4. BEZAKA Marchel, (requérant)
5. RAKOTONDRATSIMBA Romance, (assistant)
6. RAZAFINDRAKOTOARIMANANA, (assistant)
7. RANDRIANAHLANA, (assistant)
8. RAKOTOSOA Fredo, (assistant)
9. RANDRIATSIVAZO Germain, (assistant)

Annexe 5. Plan ayant servi à la délimitation de la ressource naturelle renouvelable objet du transfert de gestion



Kijana de Beririnina

Annexe 6. Note de présentation pour demande d'ouverture de la procédure SFR

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

Ambatondrazaka le,

NOTE DE PRESENTATION

A

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DE LA PECHE

Objet : Demande d'ouverture de la procédure SFR (**S**écurisation **F**oncière **R**elative) pour les terroirs des VOI : **Liantsoa, Manovosoa, Fenomanana II, Volatantely, Tokotelo, Anjarasoa, Zina**, sise dans la forêt d'Ambohilero, commune rurale de Didy, Province autonome de Toamasina.

Vu :

• La loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale sécurisée des Ressources Naturelles Renouvelables qui stipule :

Article 1 - En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelable... il peut être confié à la communauté de base, dans les conditions prévues par la présente loi, la gestion de certaines de ses ressources comprises dans les limites de leur terroir.

Article 2 - Les ressources naturelles renouvelables dont la gestion peut être confiée à la communauté de base, aux termes de l'article premier de la présente loi, sont celles relevant du domaine de l'Etat ou des Collectivités territoriales. Rentrent dans cette catégorie les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours »

• Décret n° 2000 027 du 13 janvier 2000 relative aux communautés de base chargée de la gestion locale et Ressources naturelles renouvelables qui stipule :

« **Article 2** : La communauté locale de base est un groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. Elle est dotée de la personnalité morale. La communauté de base visée par le présent décret a pour objet la gestion locale des ressources naturelles renouvelables selon la loi 96 025 pré citée. »

• Le décret 98 610 du 13 août 1998 relative à la Sécurisation Foncière Relative qui stipule :

Article 1 : En application de la loi 96 025 du septembre 1196 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la sécurisation foncière relative, dénommée SFR....., est définie comme une procédure consistant en la délimitation d'ensemble du terroir d'une communauté locales de base bénéficiaire de la ressources naturelles renouvelables ainsi qu'au constat des occupations comprises dans le terroir.

Article 2 : Elle constate uniquement le droit de jouissance des occupants....

Article 3 : Après agrément administratif de la demande de transfert de gestion par la commune l'opération de Sécurisation Foncière relative est ouverte par décision du Ministre dont relèvent les services fonciers ou son représentant.

Article 4 : Les limites du périmètre soumis à la SFR sont celles arrêtées dans le cadre du processus de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables au profit de la ou des communautés locales de bases.

Notons que les contrats de gestion ont été signés le 08 octobre 2005 à Didy mais le dossier n'inclut pas encore le document SFR.

Après examen et travaux de repérage, aucune demande de terrain ou empiètement avec les autres *kijana* n'ont été constatés.

Nous, Chefs de services de la Circonscription de la Topographie et des domaines, ont l'honneur de soumettre à votre signature le projet de décision d'ouverture de la procédure SFR pour les terroirs des VOI : **Liantsoa, Manovosoa, Fenomanana II, Volatantely, Tokotelo, Anjarasoa, Zina**, sise dans la forêt d'Ambohilero, commune rurale de Didy, Province autonome de Toamasina. Ceci pour donner suite à leurs demandes, sous couvert de la commune de rattachement en date du 15 juillet 2005.

Lexique

Ce lexique liste les termes les plus couramment utilisés dans cet ouvrage. Les termes moins employés sont expliqués en note de bas de page dans chaque chapitre.

Termes malgaches

- Ariary* : monnaie en vigueur depuis 2005 (voir ci-dessous)
Baibobo : terre humide et inondable
Bokin-tany : littéralement cahier de la terre
Dina : règles sociales et communautaires, dont la transgression est sanctionnée
Fady : tabou, interdit
Fanjakana : pouvoirs publics, Etat
Faritany : province. Il existe officiellement, jusqu'en 2007, six provinces
Fihavanana : lien social, entraide, solidarité
Firaisana : commune, sous-division du *fivondronana*
Fivondronana : district ou sous-préfecture, sous-division de la province
Fokonolona : communauté villageoise
Fokontany : quartier, sous-division administrative du *firaisana*
Franc malgache (Fmg) : monnaie en vigueur jusque fin 2004 (voir ci-dessous)
Grande Ile (La) : Madagascar
Ile Rouge (L') : Madagascar
Kijana : pâturages forestiers communautaires
Malagasy : malgache
Merina : habitants de l'Imerina, au centre de Madagascar
Tanety : versant de collines
Tanimpanjakana : terrains domaniaux
Tanindrazana : terre des ancêtres
Tavy : riziculture sur défriche-brûlis
Tompon-tany : autochtones

Abréviations

CECAM : Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels
CLB : Communauté Locale de Base
CSLCC : Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption
EPM : Enquête Prioritaire auprès des Ménages
FIFATA : Association pour le Progrès des Paysans
GELOSE : Gestion Locale Sécurisée
IFPB : Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT : Impôt Foncier sur les Terrains
INSTAT : Institut National de la Statistique
ODOC : Opération Domaniale Concertée
PE1, PE2, PE3 : Programme Environnemental phase 1, 2, 3
PLOF : Plan Local d'Occupation Foncière
PNF : Programme National Foncier
RNR : Ressources Naturelles Renouvelables
SFI : Sécurisation Foncière Intermédiaire
SIF : Plateforme de Concertation pour la Sécurisation Foncière
SIFL : Système d'Inventaire Foncier Local
SIG : Système d'Information Géographique
SFO : Sécurisation Foncière Optimale
SFR : Sécurisation Foncière Relative
VIP : Collectivités Territoriales Décentralisées
VOI : Communautés Locales de Base
ZGC : Zone de Gestion Concertée

La monnaie

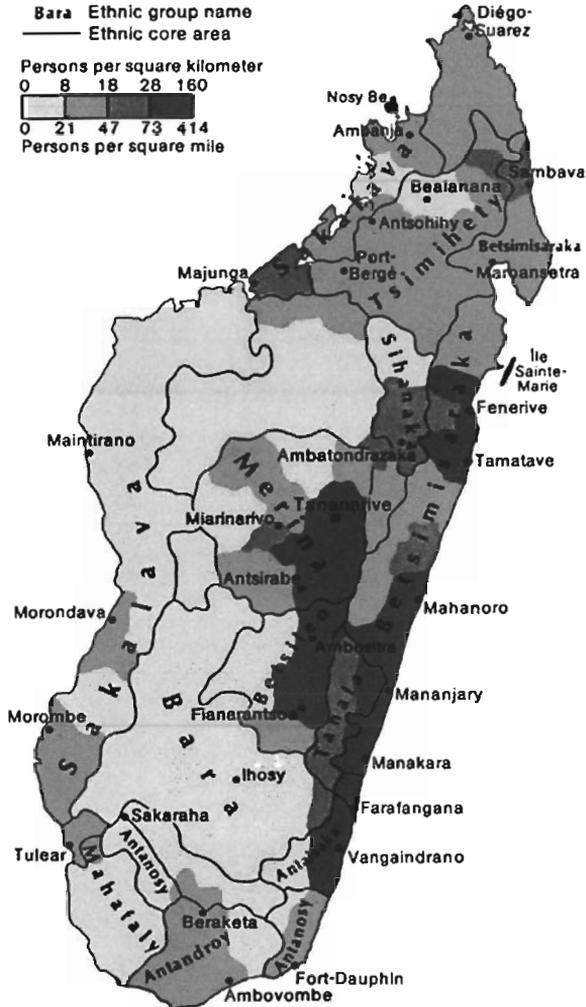
La monnaie malgache est l'Ariary (Ar.) en vigueur depuis 2005, date à laquelle il remplace le Franc malgache (Fmg) selon la parité : 1 Ar. = 5 Fmg.

En 2002 et 2003, un euro équivaut à environ 6000 - 7000 Fmg soit 1200 - 1400 Ar.

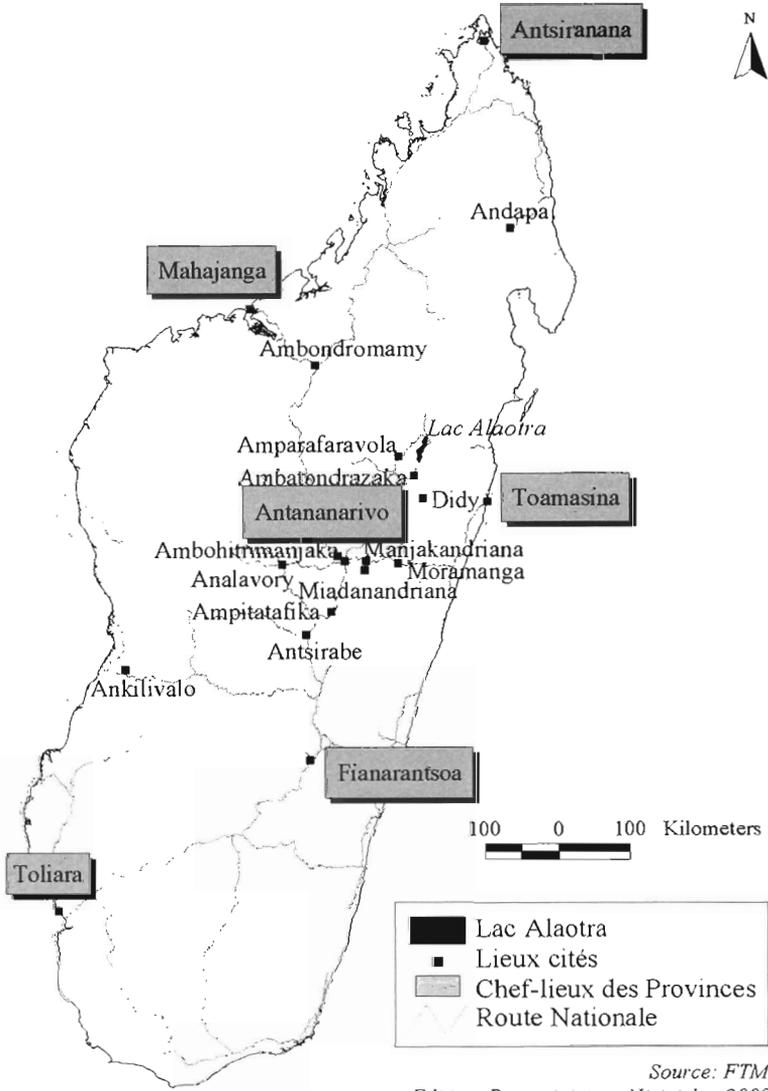
De 2004 à 2007, un euro équivaut à environ 12.000 - 13.000 Fmg soit 2400 - 2600 Ar.

Cartes

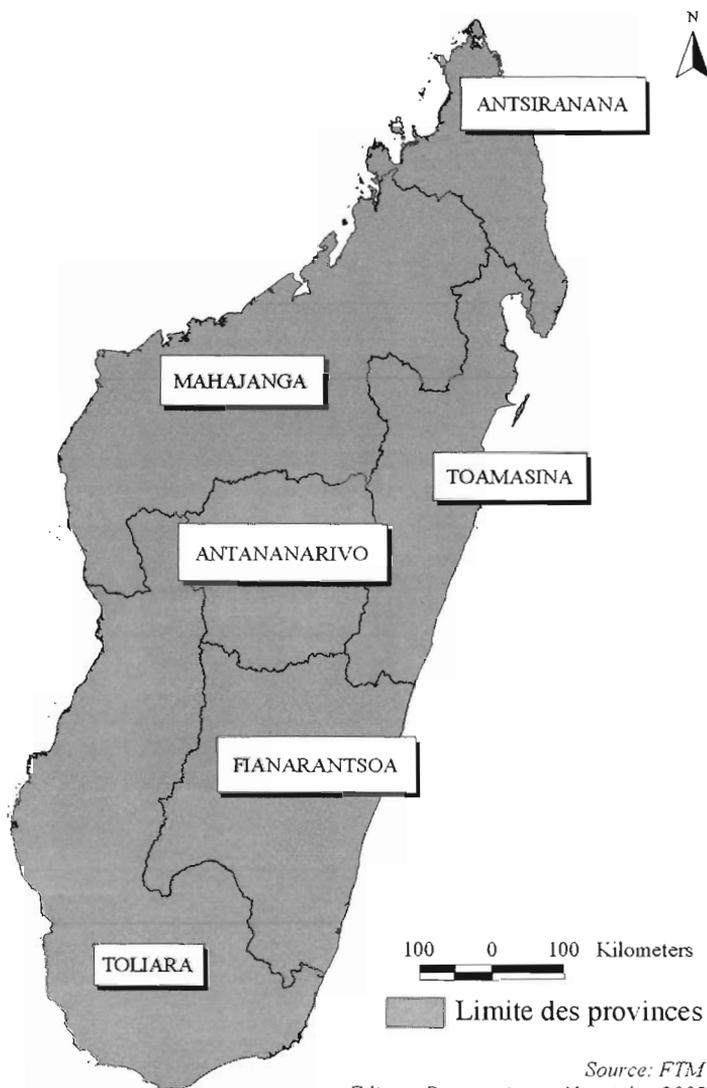
Carte des groupes ethniques de Madagascar



Carte des lieux cités dans l'ouvrage



Carte des 6 provinces de Madagascar



Carte des 22 régions de Madagascar



Source: FTM

Edition: Ramasinjatovo Nirinjaka, 2008

Liste des auteurs

Andriambolanoro Daniel
FOFIFA, Centre National de la Recherche
Appliquée au Développement Rural
Département Recherche Développement
Antananarivo

Aubert Sigrid
CIRAD
UPR GREEN
Antananarivo

Bertrand Alain
CIRAD
URP Forêts et Biodiversité
Antananarivo

Dabat Marie-Hélène
CIRAD
URP SCRiD
Burkina Faso

Delcourt Christophe
CIRAD
La Réunion

Fabre Céline
CNASEA, Centre National pour
l'Aménagement des Structures des
Exploitations Agricoles
Coordination foncière
La Réunion

Gastineau Bénédicte
IRD, Institut de Recherche pour le
Développement
UMR LPED, Laboratoire Population
Environnement Développement
Marseille

Jenn-Treyer Olivier
Secrétariat Multi-Bailleurs
Secteur Développement rural
Antananarivo

Karpe Philippe
CIRAD
URP Forêts et Biodiversité
Antananarivo

Maafaka Ravelona
ESSA, Ecole Supérieure des Sciences
Agronomiques
Département Agro-management
Antananarivo

Montagne Pierre
CIRAD
URP Forêts et Biodiversité
Antananarivo

Omrane Mustapha
Université Paris Descartes
UMR CEPED, Centre Population et
Développement
Paris

Pouzoullic Joseph
FERT Madagascar
Coordinateur Régional
Morondava

Raharison Henri
Programme National Foncier
MAEP, Ministère de l'Agriculture, de
l'Élevage et de la Pêche
Antananarivo

Raharison Lucien
Université d'Antananarivo
Département Histoire
Antananarivo

Rakotonandrasana Toky
Université d'Antananarivo
Département Géographie
Antananarivo

Rakotoson Lina
Université Catholique de Madagascar et
Université Paris-X
CERPOS, Centre de Recherche Populations
et Sociétés
Antananarivo

Ralambomanana Kiady
ONG HARDI
Antananarivo

Ranaivoson Andry Tahina
Commune Rurale de Miadanandriana

Randrianarivelo Guybertho
Projet Pilote de Protection et de Valorisation
de la Biodiversité
Antananarivo

Ravelomanantsoa Zo
Programme National Foncier
MAEP, Ministère de l'Agriculture, de
l'Élevage et de la Pêche
Antananarivo

Razafiarison Serge
Université d'Antananarivo
Département Histoire
Antananarivo

Razafindraïbe Rolland
FOFIFA, Centre National de la Recherche
Appliquée au Développement Rural
Directeur du Département Recherche
Développement
Antananarivo

Sandron Frédéric
IRD, Institut de Recherche pour le
Développement
UMR CÉPED, Centre Population et
Développement
Paris

Teyssier André
Programme National Foncier
MAEP, Ministère de l'Agriculture, de
l'Élevage et de la Pêche
Antananarivo

Tsitohae Rangers
Université Paris-I
LAJP, Laboratoire d'Anthropologie
Juridique de Paris
Antananarivo

CIRAD : Centre de Coopération
Internationale en Recherche Agronomique
pour le Développement

Table des matières

POPULATION RURALE ET ENJEUX FONCIERS À MADAGASCAR
sous la direction de Frédéric Sandron

Introduction. L'enjeu du foncier pour les populations rurales 5
Sandron F.

PREMIÈRE PARTIE. CADRAGE GÉNÉRAL

Chapitre 1. La réforme foncière ou le pari de la compétence locale 19
Teysier A., Ravelomanantsoa Z., Rabarison H.

Chapitre 2. Le statut juridique des terres : perspectives historiques et sociales 35
Bertrand A., Karpe P., Aubert S.

Chapitre 3. Organisations paysannes et sécurisation foncière : quelle rationalité ? 59
Jenn-Treyer O., Pouzoullic J.

DEUXIÈME PARTIE. ASPECTS TRANSVERSAUX

Chapitre 4. Des terres, des hommes et du riz : accès au capital foncier et performance économique 81
Dabat M.-H., Razafindraibe R.

Chapitre 5. Le foncier forestier : réserve de terres agricoles ou véritable espace à gérer ? 103
Tsitohae R., Montagne P.

Chapitre 6. Foncier rural et migrants 123
Bertrand A.

Chapitre 7. Population et espace rural 147 ✕
Gastineau B., Rakotoson L.

TROISIÈME PARTIE. ETUDES DE CAS

Chapitre 8. L'héritage foncier en Imerina (Hautes Terres centrales)	167
<i>Raharison L.</i>	
Chapitre 9. Accès à la terre dans la commune rurale d'Ampitatafika	183
<i>Omrane M.</i>	
Chapitre 10. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanandriana	195
<i>Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaiivoson A. T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A.</i>	
Chapitre 11. Sécurisation foncière du <i>kijana</i> de Beririnina : contraintes et modes de développement	209
<i>Montagne P., Maafaka R., Aubert S., Andriambolanoro D., Randrianarivelo G.</i>	
Lexique, Termes malgaches	229
Abréviations, La monnaie	230
Cartes	231
Liste des auteurs	235

Conception et mise en page :
Ramiamanantsoa Stève

CITE
B.P. 74 Antananarivo 101 Madagascar
www.cite.mg

Achévé d'imprimer en décembre 2008
sur les presses de l'Imprimerie MSM Madagascar
Route Digue Antananarivo
Dépôt légal : R73/12/08

Imprimé à Madagascar

Un fait marquant de ce début de XXI^e siècle est la prise de conscience générale quant aux menaces écologiques et environnementales qui pèsent sur notre planète. Un intérêt croissant se manifeste ainsi pour promouvoir la durabilité des systèmes d'exploitations agricoles et des ressources naturelles. Dans ce contexte, les modes d'appropriation et de gestion de la terre, mais aussi des forêts, deviennent des enjeux économiques, écologiques et sociaux majeurs. La question foncière se trouve ainsi et plus que jamais au centre de l'actualité, en particulier dans les milieux ruraux des pays du Sud. Il n'est plus possible de ne pas l'évoquer dans toute entreprise de réflexion ou d'action en matière de développement rural ou d'aménagement du territoire.

A Madagascar, la faiblesse de l'intensification de l'agriculture confrontée à une forte croissance démographique rend la question foncière d'autant plus prégnante que les principales régions agricoles connaissent une saturation de leurs ressources en terre. Face à la rareté, la demande de sécurisation foncière de la part des populations rurales devient donc de plus en plus impérieuse et c'est dans ce sens qu'une ambitieuse réforme foncière a été impulsée par les pouvoirs publics en 2005. S'il est trop tôt pour en dresser un bilan, il nous a semblé en revanche que c'était là l'occasion de proposer un état des connaissances de la question foncière à la lueur de l'examen des résultats d'expériences passées et d'une réflexion sur les évolutions en cours.

Dans une démarche pluridisciplinaire, en complément des aspects juridiques et historiques, cet ouvrage propose donc une analyse des enjeux fonciers dans le milieu rural malgache. C'est ainsi, au fil des onze chapitres, que la variable foncière est mise en relation avec la production agricole, la productivité, l'investissement, la durabilité des exploitations, la gestion des ressources naturelles, les migrations internes, la dynamique démographique, l'héritage et la transmission des terres, l'organisation sociale, l'émergence d'un marché de la terre. L'ensemble de l'ouvrage démontre, une fois de plus, l'aspect éminemment protéiforme du foncier et en conséquence la nécessité d'une lecture complexe pour mieux le comprendre et agir sur lui.

Frédéric Sandron, démographe, est chargé de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), habilité à diriger les recherches à l'Université Paris Descartes, membre de l'UMR Ceped. Il a dirigé à Madagascar de 2003 à 2006 le programme de recherche 4D « Dynamique démographique et développement durable » (UMR LPED, Université catholique de Madagascar). Ses recherches portent sur les relations entre la population, l'environnement et le développement dans les pays du Sud.



ISBN (CITE) : 978-2-915064-28-5

ISBN (KARTHALA) : 978-2-8111-0161-9