

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 » (Pélessier, 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'inefficacité 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., Razolonirinamanana 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.

Sandron Frédéric (2008)

Introduction : l'enjeu du foncier pour les populations rurales

In : Sandron Frédéric (ed.). *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*

Antananarivo (MDG) ; Paris : CITE ; Karthala, p. 5-16

ISBN 978-2-915064-28-5