

# Le Foncier à Madagascar

(introduction des actes de l'Atelier Foncier de 2000)

Christophe MALDIDIÉ

Antananarivo, 2000

<b>Partie 1. Les causes de l'insécurité foncière à Madagascar .....</b>	<b>1</b>
1. Une insécurité foncière qui se généralise sous différentes formes et à différents degrés.....	2
2. A la source de l'insécurité foncière: entre le monde du « fanjakana » et le monde « de la brousse » .....	6
3. Diversité des situations foncières et des problématiques de sécurisation foncière.....	17
<b>Partie 2. « Quelle politique de sécurisation foncière pour Madagascar ? Eléments d'un débat amorcé » .....</b>	<b>21</b>
1. Quelles leçons de la mise en œuvre d'opérations foncières ? .....	22
2. Rendre plus cohérents les pratiques locales et le cadre juridique et institutionnel ... mais comment ? .....	29

## Partie 1. Les causes de l'insécurité foncière à Madagascar

### Le foncier dans la tourmente...

« Les litiges foisonnent », « Des problèmes fonciers inextricables », « Propriété foncière : le virus de l'insécurité gagne du terrain », « les rizières de la colère » « Guerre des clans et incohérence de l'administration », « Razzia sur les terrain domaniaux » « Service des domaines : Vivement la lenteur administrative » ... Ces quelques titres de la presse<sup>1</sup> révèlent l'acuité du problème foncier à Madagascar, ce qui semble devoir révéler une véritable généralisation de l'insécurité foncière.

Pour le droit moderne malgache, la sécurisation foncière équivaut à la détention d'un titre foncier, dont le caractère définitif et inattaquable, garantit la propriété. Après plus de 100 ans d'application de ce principe, environ 15% du territoire à peine a fait l'objet d'une immatriculation. Serait-ce ce « déficit de propriété » qui serait à l'origine, par une sorte d'effet cumulatif, de l'actuelle montée des conflits ? Regardons maintenant du côté du droit coutumier malgache : un paysan, membre d'une communauté villageoise, et accédant à des terres héritées ou cédées par le chef de lignage n'a pas besoin d'un titre de propriété pour se sentir sécurisé dans son accès à la terre: il peut estimer suffisantes les garanties de pouvoir bénéficier des produits de ses efforts d'investissements dans ses terres. Faut-il penser que ce sont des « dysfonctionnements » dans l'évolution du mode de gestion coutumier qui entraîneraient conflits et insécurité foncière ?

Ou bien, faut-il se pencher plutôt sur la coexistence de ces deux systèmes, la propriété foncière instituée par l'Etat et la possession de terre garantie par la communauté, pour comprendre la situation d'aujourd'hui ? Cette coexistence du droit d'Etat et de normes et règles locales expliquerait-elle alors le cas de tel notable rural ou citadin se sentant sûr de sa « propriété » foncière, alors qu'il n'en possède aucun titre, et la situation, opposée, de ces détenteurs de titres fonciers, donc propriétaires légaux de leurs terres, qui se sentent en précarité du fait de revendications de la part de tierces personnes ?

Les communications présentées dans cette 1<sup>ière</sup> Partie répondent à ces questions. Elles mettent en évidence, les traits les plus caractéristiques des conflits fonciers à l'origine de l'insécurité foncière,

<sup>1</sup> Respectivement : DMD n°620 du 18/03/99 ; DMD n°452 :20 ; Mada Economie n°64 :2, ROI Madagascar Octobre 1997 :45 ; La Tribune n°1161, 21 oct. 1992 : 6 ; La Tribune 25 février 2000.

conflits qui prennent des formes diverses selon les régions du pays, les secteurs sociaux concernés, les objets étudiés. Ces constats et diagnostics, focalisant une zone précise ou plus généraux, analysant les réalités d'aujourd'hui ou s'intéressant aux racines historiques, centrés sur une activité économique particulière ou plus « transversaux », mettent au centre de l'analyse la dichotomie, les rapports antagoniques, souvent ambigus, entre les deux sources de droit que sont le coutumier<sup>2</sup> et le droit d'Etat<sup>3</sup> comme facteur de l'insécurité foncière.

La caractérisation des conflits et de leur dynamique actuelle sera donc abordée en premier. Une deuxième partie tentera ensuite de « décortiquer » cette situation qu'on peut qualifier de « pluralisme juridique », et à laquelle peut être rattachée cette situation de flou, d'incertitudes, d'indéfinition des droits et devoirs de chacun en matière de foncier. Enfin, dans une troisième partie, nous aborderons, sous forme de synthèse provisoire, une façon de rendre compte de manière large, de la « problématique » malgache de la sécurisation foncière.

## **1. Une insécurité foncière qui se généralise sous différentes formes et à différents degrés**

- **Montée des conflits fonciers, produit et source de la crise**

On assiste depuis plus d'une dizaine d'année à une montée progressive des conflits fonciers. Quoique tout conflit ne soit pas nécessairement le symptôme d'une crise, leur multiplication traduit bien et implique une situation d'insécurité foncière. Cette évolution est à relier à la crise générale qui affecte Madagascar depuis les années 80 et aux nouvelles dynamiques sociales qui accompagnent la réactivation économique dans le cadre du libéralisme<sup>4</sup>. Les conflits sont provoqués, exacerbés ou réanimés par trois types de phénomènes :

- **Regain de pression des villes sur les campagnes.** On assiste depuis les années 80 à un regain de pression des villes sur les campagnes qui s'exprime sous plusieurs formes : renouveau de l'intérêt des citadins pour les activités rurales afin de compléter des revenus en baisse, ce qui se traduit par exemple par la reprise en faire valoir direct de terres possédées dans les villages d'origine (cas fréquent dans les Hautes Terres) ; nouveaux appétits fonciers des notables citadins, en particulier sur les terres situées aux alentours des villes mais aussi sur des terres agricoles de bonne qualité ; retour, sous de nouvelles modalités, des grandes entreprises et compagnies agro-industrielles<sup>5</sup>.
- **Irruption sur le foncier de nouveaux acteurs économiques.** Le développement rapide de secteurs comme le tourisme ou l'activité minière, ou même certaines activités industrielles consommatrices d'espace à proximité des villes, constituent une deuxième source de conflits fonciers. Aux abords de certains massifs forestiers protégés ou sur des sites particuliers, sur le littoral, font irruption des acteurs nouveaux qui ont besoin de garantir leur accès au foncier.

---

<sup>2</sup> « Droit coutumier » : ensemble de règles non écrites d'origine non étatique qui fixent les pratiques et les interdits pour une société donnée et qui évolue avec la coutume, au rythme de ces sociétés locales. Equivalent d'une certaine façon au « droit traditionnel », « droit local » ou « droit villageois », « droit lignager ». Mais à l'origine, ce mot désigne les règles foncières pré-coloniales telles qu'elles ont été perçues et interprétées par l'Etat colonial, règles rabaissées au rang de simples « coutumes » et non faisant partie d'un système de droit autochtone. Aujourd'hui, le mot « coutumier » est moins chargé de connotation négative d'immobilisme que celui de « traditionnel ».

<sup>3</sup> « Droit d'Etat » : droit contemporain ou moderne mis en place par les Etats indépendants.

<sup>4</sup> RAISON J.P., 1991, *Dynamisme ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise*. Revue Tiers Monde t. XXXII, n°128, Octobre-Décembre 1991

<sup>5</sup> C'est le cas par exemple des huileries dans le Menabe, ou de sociétés d'Etat revenues à des mains privées dans le Boïna (Hasyrna,...), de l'extension des cultures de rente à proximité de Toamasina.

- **Réorganisation du monde rural.** La réorganisation du milieu rural et l'accroissement des inégalités sociales dans les campagnes a aussi d'importantes conséquences sur le plan foncier. Dans un contexte de « pénurie » de terres, suite à l'accentuation des mouvements migratoires commencés au début du siècle et à l'accroissement démographique, une course à la terre s'est engagée un peu partout. La terre devient un enjeu d'une compétition foncière que ce soit dans les régions présentant un dynamisme économique marqué, ou dans d'autres où les bonnes terres sont en faible disponibilité. Ici, le délabrement des systèmes d'irrigation dans les grands systèmes rizicoles a reporté sur d'autres zones le besoin de terres. Là, on assiste à une expansion des terres agricoles ou de l'occupation agricole sur des milieux nouveaux ou auparavant mis en valeur au travers de l'élevage extensif: terre de *tanety*, milieux incultes comme marais et interfluves, forêts résiduelles. Cette course à la terre inégalement menée, conduit à l'approfondissement de la différenciation sociale dans l'accès à la terre: tandis que des paysans en nombre croissant, alimentent la masse des « exclus » du foncier, groupes sociaux les plus vulnérables d'un point de vue économique, et sans emplois alternatifs dans d'autres secteurs, certains segments de la société rurale et citadine, jouissant au contraire d'une prospérité relative, ou d'une moindre pauvreté, font preuve d'un dynamisme foncier notable, et parviennent à concentrer des terres.

- **Diversité des conflits, de ses protagonistes et de ses enjeux**

Certains conflits fonciers jouissent d'une médiatisation importante quand il touchent des thèmes polémiques tels que l'accès à la terre des étrangers, quand ils mettent en jeu des personnalités du pays ou encore qu'ils se soldent par la violence. D'autres, beaucoup plus fréquents, sont aussi plus discrets sur la scène nationale, et émaillent un peu partout les histoires locales. Ce sont d'anciens conflits mal résolus, avec leur lot de rancunes et de frustrations pour ceux qui se sont sentis spoliés de leurs droits. Ce sont aussi des conflits plus latents et non spécifiquement fonciers, entre groupes ou entre individus, qui éclatent et se cristallisent sur le foncier à l'occasion d'un événement nouveau comme un aménagement agricole, l'arrivée d'un « étranger » désireux d'accéder à la terre, etc.. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut présenter les caractéristiques très diverses de conflits fonciers (Cf. Encadré n°1).

**Encadré n°1 : Protagonistes, objets, enjeux et dynamiques des conflits fonciers**

- **Des protagonistes très différents.** Les conflits peuvent concerner des acteurs villageois entre eux : l'ensemble de la communauté opposée à l'un de ses membres, ou des « cohéritiers » entre eux, ou encore des autochtones et des migrants (Cf. Rakotoniana & al., Razandrianakanirina), des « agriculteurs » et des « éleveurs » (Cf. Rabemanantsoa & al., Pignot), des métayers, locataires ou prêteurs avec leur propriétaires (Cf. Chabaud, Spack, Pouani). Ils peuvent aussi opposer des acteurs villageois à des « étrangers » au village: métayers et « leur » propriétaires d'origine urbaine, ruraux et citadins cherchant à accaparer ou à accéder à la terre (Lesira & al., Rakotondrazata), l'ensemble de la communauté villageoise avec des investisseurs touristiques, des chercheurs de pierres (Cf. Ramarojaona), des institutions chargées de la conservation des forêts (cf. Radiralison) ; paysans et élus locaux (Cf. Randriamifidy)
- **L'objets des conflits.** Dans les conflits les plus « simples » et les plus répandus, l'objet du litige est une *limite* de propriétés ou de possessions entre deux individus/groupes. D'autres conflits, plus complexes cette fois, touchent à la question des *droits sur les terres et les ressources* qu'elles portent : droit d'accès et de prélèvement d'une ressource naturelle; revendication concurrente de plusieurs acteurs sur un même espace (Teyssier & al., Pouani & al.); droits interprétés de façon différentes par deux acteurs ayant réalisé une tractation sur une terre donnée (*tompontany* et migrants par exemple) (Cf. Razafiarison & al.)
- **Derrière, les conflits, les enjeux...** Les enjeux de nombreux conflits fonciers sont, en première apparence, économiques. Il s'agit pour leurs protagonistes de défendre l'accès à la terre pour des raisons très différentes qui peuvent être la subsistance d'un individu déjà limité dans son accès à la terre ou cherchant à anticiper une progressive saturation du foncier, ou encore, pour d'autres, la rentabilité économique l'extraction d'une rente ou la spéculation. Mais souvent les conflits ont une dimension plus large que celle strictement économique, de type social, symbolique, identitaire : par exemple, dans les contextes de rapports migrants/autochtones l'enjeu du contrôle de l'espace est la suprématie d'un groupe ethnique sur un autre pour préserver une identité sociale, un mode de vie (Cf. Rakotoniaina & al., Razandrianakanirina D.).
- **Les conflits en situation...** Les conflits peuvent aussi se caractériser, par leurs « trajectoires », les modalités que suivent les conflits depuis leur éclatement jusqu'à leur résolution incluant les acteurs « indirects » (en plus de leurs protagonistes directs) qui s'y greffent, les instances de règlement du conflit.

Une classification des principaux types de conflits en milieu rural demande de prendre en compte le fait que le problème foncier ne se pose pas de façon uniforme dans le pays. Il faut pouvoir différencier au moins trois grandes situations<sup>6</sup>.

La première, concerne les régions caractérisées par un parcellaire agricole ancien et individualisé au moins sur les espaces de plaines et de bas-fonds. Pour ces systèmes fonciers qui prévalent sur les Hautes Terres et dans quelques vallées côtières, l'intensification des conflits fonciers est un phénomène plutôt récent, malgré le caractère inégalitaire de la distribution de la terre, et est lié en partie au vaste mouvement d'appropriation des *tanety* en vue d'usages agricoles. Un deuxième type de problématique foncière, qui est bien illustré par le cas des régions pastorales et agropastorales du Sud-Ouest, concerne d'anciennes situations d'espaces ouverts et de terres abondantes consacrées au pastoralisme qui ont progressivement transité – avec l'accélération du phénomène de migration des dernières décennies –, vers une situation de pénurie foncière, se traduisant par une concurrence agriculture-élevage et une cristallisation des droits fonciers sur certains espaces, auparavant au statut mal définis (Cf. Fauroux). La dernière situation enfin, se rencontre dans les micro-zones des anciennes concessions coloniales, réparties de façon plus hétérogène sur le territoire national, et en particulier dans les régions côtières.

L'encadré n°2 présente une typologie régionalisée des conflits, bien que l'on retrouve sans aucun doute un certain nombre de conflits sur tout le territoire national (problèmes d'héritage, limites de parcelles, vente abusive aux « étrangers », conflits entre métayers-propriétaires).

#### Encadré n°2 : « Les principaux types de conflits fonciers dans les campagnes malgaches »

##### ◆ Les conflits dans les zones de parcellaire agricole ancien (Hautes Terres, vallées côtières...)

- **L'intrusion d'individus « mahitahita »** qui utilisent les procédures légales pour dépouiller les occupants coutumiers légitimes, mais juridiquement "occupants de fait" sur des terres domaniales, situation fréquente, mentionnée sur les terres rizicoles d'Andapa (Cf. Lesira & al.) ou sur les Hautes Terres (Cf. Rakontondrasata).
- **Compétition foncière pour l'appropriation de nouveaux espaces.** Conflits issus d'une compétition foncière pour l'appropriation des *tanety* qu'on retrouve à Anjozorobe et Ankazondandy (Cf. Rakontondrasata), ou dans le bassin-versant du Lac Alaotra où les aires de transhumance de grandes familles autochtones ou anciennes concessions coloniales sont transformées par des migrants en champs cultivés (Cf. Teyssier & ali.). Conflits dans l'appropriation de terres de marais (*zetra*) destinées à des rizières temporaires dans l'*ankaiafo* du Lac Alaotra (Cf. Rakotoniaina & al.).
- **L'indivision.** L'indivision entre héritiers est source de litiges sur les terres rizicoles à Andapa (Cf. Lesira & al.) Même si les terres ont pu être immatriculées comme c'est le cas à Manjakandrina<sup>7</sup>, les mutations ne sont généralement pas assurées sur plusieurs générations, du fait des population et/ou de l'administration. Cela entraîne des conflits permanents entre les héritiers et débouche vers une situation inextricable.
- **Conflits associés aux différentes formes de mode de faire valoir indirect ou tenures précaires.** Les conflits opposent bien souvent le possesseur (ou tuteur, cédant, bailleurs) et l'exploitant (l'accédant) dans leurs arrangements divers métayage, fermage, prêts, dons, locations et sous-locations. Cette situation est généralisable à l'ensemble du pays<sup>8</sup>. Spack mentionne le cas des planteurs de café et cacao de la région de Manongarivo qui revendiquent la propriété de la parcelle en conflits avec les *tompontany*. Dans les périmètres irrigués, fermage et métayage, donnent lieu à des conflits spécifiques les propriétaires, par peur d'être dépossédés, interdisant toute culture pérenne et organisant la rotation systématique des tenanciers (Cf. Chabaud, Lesira & al.).

##### ◆ Les conflits des zones en « transition » vers une saturation du foncier (Sud-Ouest,...)

<sup>6</sup> Nous développerons plus bas une typologie plus précise

<sup>7</sup> RAZAFINDRAIBE R., 1997, *La dynamique d'une insécurisation foncière dans les terroirs des Hautes Terres de la falaise Est de Madagascar*, Cahiers Terre-Tany n°7 fév. 1997. FOFIFA,

<sup>8</sup> Voir aussi OSIPD- CIRAD, 1996, *Revue du métayage et du fermage des terres et de leur implication légale et de leur enregistrement*. Rapport Final. Direction des Domaines. Ministère de l'Agriculture. République de Madagascar, Antananarivo.

- **Conflits intra-villageois ou entre « autochtones » et « migrants »** : Des paysans « vendent » à des immigrants des terres communautaires à l'insu des *Ray aman-dreny* (Tangalamena, Sojabe...) chargés de leur gestion. Des migrants défrichent des forêts villageoises de façon illégale ou munis de « permis de nettoyage » mais sans l'accord des autochtones. *Tompontany* et migrants (*mpiavy*) s'opposent sur des droits de culture (Cf. Ranaivoson, Pignot). Ou encore, des *mpanarivo* dans le Menabe cherchant à monopoliser les terres de rizières au détriment du reste de la communauté (cf. Fauroux).
- **Compétition foncière dans des zones de colonisation.** Conflits issus d'une compétition foncière pour l'appropriation d'espaces forestiers (Cf. Spack, Razafy Fara); ou de ressources halieutiques comme dans le cas des lacs d'Antsalova (région de Bemaraha), opposant migrants temporaires et autochtones résidents (Cf. Razandrianakanirina).
- **Conflits entre communautés villageoises et institutions publiques.** Il s'agit de villages accusés de défrichements et opposés à l'administration forestière (Cf. Fauroux) ; de villages périphériques ou installés dans les aires protégées en conflit avec l'administration de ces aires protégées (Cf. Spack, Cf. Hatchwell & al.).

#### ◆ **Conflits dans les « enclaves » modernes**

- **Des « imbroglios » spécifiques liés à la « succession » des anciens domaines ou concessions coloniaux.** Les procédures de réintégration au Domaine privé de l'Etat n'ont jamais été réalisées. Le plus souvent, des initiés ont pu récupérer des titres fonciers "légaux", alors que les terres sont occupées, parfois depuis plusieurs générations, par les descendants des migrants qui considèrent qu'ils ont un droit sur ces terres. De plus des autochtones peuvent revendiquer ces terres en vertu de leur statut de *tompontany*. Il en résulte des conflits parfois violents et une situation juridique très confuse. Cf. les cas présentés à Mananjary (Cf. Pouani & al), dans la vallée rizicole de Morondava (Cf. Fauroux).
- **Conflits intra-villageois dans le cadre d'une terre immatriculée.** Les descendants d'anciens « prête-noms » dans des immatriculations en nom collectif rompent le contrat moral qui avaient lié leurs ancêtres avec le reste de la communauté, en cherchant à se présenter comme le « propriétaire » légal des terres (Cf. Lesira & al.).

### • **Une insécurité foncière qui pénalise la réactivation économique**

Il n'est pas besoin de s'étendre ici très longuement sur les conséquences de l'insécurité foncière :

- **L'impossible aménagement de l'espace urbain et rural.** En contexte urbain, cette insécurité sur le foncier rend difficile la mise en place d'une politique d'aménagement des villes (Cf. Rakotonirina). Les possibilités d'aménagement de l'espace rural et du territoire s'avèrent aussi réduites que ce soit dans le contexte d'aires protégées (Cf. Rajotoarisoa, Spack), de l'exploitation minière (Cf. Ramarojaona) ou du tourisme (Cf. Hatchwell & al.)
- **Intensification agricole, aménagement et gestion à long terme des terroirs et des ressources naturelles pénalisés.** En milieu rural, l'insécurité foncière affecte, contrarie et pénalise les processus d'intensification agricole et de mise en valeur. Les conditions d'un investissement paysan dans la conservation des sols et l'amélioration de la fertilité, ou dans l'adoption de nouvelles techniques de production ne peuvent être remplies de la meilleure façon en situation de précarité. Ceci est patent dans les périmètre irrigués, avec comme conséquence la non viabilité d'un gestion plus locale du système d'irrigation (Cf. Chabaud, Lesira & al.). Ceci est vrai aussi sur les *tanety*, où le reboisement, l'aménagement des pentes, le développement des cultures pérennes etc. ne sont pas réalisés par les paysans, entraînant une érosion dans l'ensemble des bassin-versants qui nuit aux aménagements rizières en aval et en augmente les coûts d'entretiens (Cf. Randrianjafy & al., Teyssier et al.). Néanmoins, précisons que si la sécurisation foncière est une condition souvent nécessaire à ces dynamiques d'intensification agricole, et d'aménagement et de gestion à long terme des terroirs paysans, elle n'est pas suffisante : l'environnement économique et institutionnel (filiales de commercialisation, marchés, crédit, etc.) joue, lui aussi, un rôle important.
- **Investissements sectoriels contrariés.** En ce qui concerne les investissements privés ou publics, l'insécurité foncière, qui se pose plutôt en terme d'insuffisantes garanties foncières (droits sur un

terrain déterminé d'une personnalité, physique ou morale, insuffisamment définis), provoque leur ralentissement, ce qui est illustré ici en matière d'écotourisme, de mines etc.

## 2. A la source de l'insécurité foncière: entre le monde du « fanjakana » et le monde « de la brousse »

L'insécurité foncière s'explique en grande partie par l'existence d'un double système de normes, de règles et d'instances à Madagascar, sur lequel s'appuient les acteurs pour asseoir leur droits sur le foncier : un système lié à l'émergence de l'Etat moderne d'une part ; un ou plutôt des systèmes locaux d'autre part. Nous décrivons le premier système d'abord, au travers d'un petit détour historique, et montrerons les faiblesses de son application et donc son incapacité à réguler le foncier. Nous analyserons ensuite les pratiques foncières locales comme le résultat de systèmes coutumiers soumis à des bouleversements plus ou moins importants et interagissant avec l'autre « monde », source d'incertitudes, d'ambiguïtés et parfois même d'une véritable confusion.

### • Une législation foncière qui a divorcé des réalités du terrain

La législation foncière malgache est réputée parmi les meilleures par certains spécialistes<sup>9</sup>. Comparée à d'autres législations foncières, elle refléterait une spécificité malgache qui prend son origine dans « la passion pour la terre » et l'importance du rapport à la terre dans la cosmologie malgache. La propriété foncière aurait un caractère spécifique et adapté au pays. Pourtant son application est déficiente comme le révèle la faible proportion des terres immatriculées après un siècle de mise en œuvre. Elle s'avère aussi impuissante face à la résolution des conflits. Cette législation qui remonte à la fin du 19<sup>ième</sup> siècle, nous obligera à faire un petit détour historique, avant de nous intéresser à la période contemporaine.

### • Un cadre juridique basé sur le monopole foncier de l'Etat et la propriété privée

Le régime foncier malgache repose sur quelques principes de base (Cf. encadré n°3. « *Les principes de base du régime foncier malgache* »): l'Etat est propriétaire de tout ce qui n'est pas immatriculé, ou terres domaniales, c'est à dire de ce qui n'est pas attribué selon une procédure réglementaire précise, à titre provisoire ou définitif, gratuit ou onéreux, à des particuliers qui en feraient la demande. Un des critères fondamentaux de cette attribution est celui de la mise en valeur, déjà réalisée ou à réaliser (Cf. Razanaka & al.).

#### Encadré n°3 : les principes de base du régime foncier malgache<sup>10</sup>

- ◆ **Le monopole foncier de l'Etat et la domanialité.** Les « terres vacantes et sans maître » sont propriété de l'Etat. « *L'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés ou non cadastrés ou non appropriés en vertu de titres réguliers de concessions* ». Le domaine de l'Etat est divisé en domaine public et domaine privé :
- **Le domaine public de l'Etat :** il comprend : « Tous les biens meubles et immeubles qui servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous, ne sont pas susceptibles de propriété privée, peuvent être classés en 3 catégories : domaine public naturel (l'œuvre de la nature), domaine public artificiel (routes, digues, etc.), domaine public légal (les biens classés par l'Etat) »
  - **Domaine privé de l'Etat :** Il comprend : « tous les biens gérés par l'Etat et susceptibles d'appropriation privée ». Ils peuvent être cédés par l'Etat à titre onéreux ou gratuit sur la base du respect de certaines conditions : les individus peuvent demander l'immatriculation individuelle de terre sous condition de la mise en valeur préalable ; la terre peut être affectée à des départements ministériels ou mis à disposition d'associations ou de sociétés d'intérêt social, culturel ou scientifique.
  - **Domanialité et présomption de domanialité :** règle stipulant que l'Etat est présumé propriétaire des terrains non immatriculés.

<sup>9</sup> Cf. GASSE V., 1971, *Les régimes fonciers Africains et malgaches*. Paris

<sup>10</sup> Source : Décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar.

◆ **La création de la propriété.** Les terres domaniales (non immatriculées) peuvent être attribuées à titre provisoire ou définitif, gratuit ou onéreux à des particuliers qui en feraient la demande en suivant une procédure d'immatriculation. Un des critères fondamentaux de reconnaissance de la propriété est celui de la mise en valeur.

- **L'immatriculation** est la procédure consistant à faire placer un immeuble sous l'empire du régime des livres fonciers. La concession est une vente de terrain de l'Etat sous conditions de mise en valeur. Le terrain est borné et le titre de propriété est délivré suite à la reconnaissance de la mise en valeur effective. Le titre déclaratif, gratuit cette fois, concerne un terrain présumé appartenir au demandeur lequel doit le prouver par la mise en valeur.
- **Cadastre** : procédure collective de constatation du droit de propriété ayant pour but de définir la propriété et d'assurer la jouissance de droits réels et afférents, à l'occupant qui tient ses droits..

## • Double héritage de l'histoire : domanialité... avec ou sans exclusion

La législation actuelle est le fruit d'une histoire foncière caractérisée par un double héritage<sup>11</sup> : la domanialité issue d'abord de la monarchie au 19<sup>ème</sup> siècle ; la domanialité mais cette fois conjuguée avec l'exclusion qu'a amené l'époque coloniale. (Cf. Healy & al., Cf. Ratsimbarison) (*Voir l'encadré n°4 sur la législation foncière pré-coloniale et coloniale*).

### La monarchie du 19<sup>ème</sup> siècle

Le régime des terres sous les monarchies malgaches dès le 18<sup>ème</sup> siècle, puis sous la monarchie *merina* durant la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, se sont appuyées sur trois éléments principaux: le droit éminent du roi sur les terres du royaume ; l'attribution de terres à certaines catégories sociales privilégiées ; la reconnaissance de droit de jouissance ou droits d'usages aux communautés rurales locales (*fokonolona*, clans et lignages divers) de façon liée à leur reconnaissance et soumission à l'autorité royale<sup>12</sup>. C'est un ensemble de règles orales qui s'appuiera, en fin de siècle sur l'écrit au travers du fameux « code des 305 articles ».

### La période coloniale

Le pouvoir colonial reprendra le principe de domanialité mais au bénéfice de l'Etat français et cherchera à instituer un régime d'appropriation privé dans le double objectif de faciliter l'accès à la terre des colons et d'insérer l'agriculture malgache dans des circuits marchands orientés à l'exportation. Il chercha à réduire les modalités coutumières d'appropriation foncière des malgaches à un simple « droit de jouissance » et exigea la preuve de son droit pour l'obtention d'un titre foncier par l'immatriculation. Simple preuve orale pour un droit de propriété antérieur à 1896, elle sera durcie à partir de 1926, au travers de l'exigence d'une mise en valeur d'au moins 30 ans, et cela afin de ne pas gêner l'installation des colons. Quel bilan peut-on tirer de cette période ?

- **La naissance d'enclaves « modernes ».** Environ un million d'hectares furent attribués en concessions aux colons, dont les deux tiers dans l'Est et le Nord-Ouest du pays, donc bien en deçà des ambitions initiales. Il s'agissait de grandes concessions, relativement peu mises en valeur qui « gelèrent » des terres pour contraindre les paysans à vendre leur force de travail<sup>13</sup>. Les réserves indigènes puis le cadastre indigène (1929), sous couvert de « défense de l'indigénat » ont répondu à cette nécessité de fixer des réservoirs de main d'œuvre à proximité des concessions, en ne touchant qu'un peu plus d'un million d'hectares eux aussi, sur les zones les plus densément peuplées et intensément cultivées. Les équilibres fonciers locaux ont été perturbés par l'irruption des colons lesquels ont souvent favorisé l'installation de migrants comme métayers, au détriment des autochtones.

<sup>11</sup> BERTRAND A. & RAZAFINDRABE M., 1997, *La problématique foncière à Madagascar*. CIRAD-CERG2R Union Européenne, Mission Française de Coopération. 27 pages

<sup>12</sup> « *Ny tanin'Andriana ve tian-konenana, ka ny satany ve tsy harahina* »

<sup>13</sup> JURECO, 1988, « *Rapport sur Paysans sans Terres à Madagascar* ». OAA-FAO

- **Utilisation du droit colonial pour protéger le patrimoine foncier villageois.** Certains notables ruraux ont cherché à immatriculer leur *menakely*, mais le recours au droit colonial en milieu villageois a représenté aussi pour les paysans un moyen de protéger leur patrimoine foncier de l'appétit foncier des colons d'abord, mais aussi parfois de migrants et villages voisins. Les paysans ont cherché des titres fonciers en mettant à profil l'immatriculation collective des terres de *fokonolona*, en nom collectif ou au nom de plusieurs « *propriétaires en indivis et parts égales* », et cela en Imerina<sup>14</sup>, dans le Menabe (Cf. Fauroux), dans le Nord-Est aussi où les communautés ont parfois procédé à l'immatriculation de leur terroir au nom d'un chef de lignage jouant le rôle de prête-nom (Cf. Lesira & al.).
- **Droit foncier et droit « forestier ».** Concomitamment à la mise en place du nouveau droit foncier, apparaît aussi un dispositif juridico-administratif visant le monopole étatique de la gestion forestière. De la même façon que dans le cas précédent, des paysans chercheront dans certains cas aussi à se prévaloir des nouvelles réglementations pour assurer leurs droits fonciers. Dans la partie orientale des Hautes Terres par exemple, et dès le début du siècle, l'eucalyptus a servi aux paysans à se prévaloir du droit que conférait la loi coloniale de « *reconnaissance absolue du droit de propriété par la mise en valeur et l'appropriation effective du sol* ». Ce rôle de marqueur foncier dans une logique d'appropriation, dévolu à l'eucalyptus put être alors conforté par des opérations ultérieures de cadastrage.

#### Encadré n°4 : « La législation foncière coloniale et pré-coloniale »<sup>15</sup>

##### ◆ L'époque monarchique

- **18 et 19<sup>ème</sup> siècle** : un régime foncier où les terres du royaume sont réputées propriété du roi (droit éminent du roi); on peut distinguer deux grands types des terrains : i) les terres domaniales (grandes forêts, terres en friches (*tampontanety malalaka*)), ii) les terres non domaniales, attribuées soit à des nobles de classes supérieures (*menakely*), soit à des soldats vaillants (*tany trafonkena*) ou soldats colons (*tanim-boanjo*); l'accès aux droits fonciers est lié à la reconnaissance de l'autorité royale et du titulaire du fief (*vodivona*); la terre ne se vend pas; l'appropriation collective ou individuelle de la terre exige en contrepartie l'accomplissement du *fanompoana* (corvée royale); apparition d'un code écrit sur le régime des terres mais toujours complémentaire des règles orales (kabary royaux, ..).
- « **Le code des 305 articles** » (loi du 29 mars 1881) : pose le principe de domanialité, droit de propriété éminent du souverain sur le sol (« *Les grandes forêts et toutes les terres libres appartiennent à l'Etat* »), mais sans exclusion des populations; est affirmé le non accès à la terre des étrangers : « *les terres malgaches ne peuvent être vendues ni données en échange d'une valeur quelconque aux étrangers* ».
- **Loi du 9 mars 1896** : promulguée par l'ancien souverain Merina mais inspirée par l'Etat Protecteur et visée par le Résident général de France, repose sur le principe de domanialité et institue la propriété privée (immatriculation individuelle directe), mais confirmant les droits de jouissance des malgaches. « *Les habitants continueront de jouir des parcelles sur lesquelles ils ont bâti et de celles qu'ils ont l'habitude de cultiver jusqu'à ce jour* ».

##### ◆ La période coloniale

- **Définition du domaine public.** Défini par le décret portant règlement sur la propriété foncière à Madagascar du 16 juillet 1897. Equivaut à une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique visant à favoriser le colonat et à protéger les intérêts des colons.
- **Décret du 4 février 1911** : Modification du décret du 16 Juillet 1897 : consacre le régime de l'immatriculation foncière sur les bases du système de l'Act Torrens et institue les titres de propriété enregistrés dans des livres fonciers.
- **Décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar** (et arrêts d'application du 12 août 1927) : confirmation de la présomption de domanialité « *toutes les terres vacantes et sans maître sont propriété de l'Etat* » et la division en domaine public et domaine privé de l'ensemble des biens meubles et immeubles de Madagascar; garantit la « *reconnaissance absolue du droit de propriété par la mise en valeur et l'appropriation effective du sol* »; mais rend plus strictes les conditions de l'octroi d'un titre de propriété pour les malgaches : plus d'immatriculation sur la base de simples témoignages oraux; possibilité de création de zones territoriales urbaines et rurales réservées aux indigènes.
- **Le « cadastre indigène »** : Définie par le Décret du 25 août 1929 relatif à la constatation et à la constitution de la propriété indigène à Madagascar; procédure réservée exclusivement aux « indigènes », à l'initiative de l'Administration, donnant la possibilité à chaque membre de la communauté villageoise d'obtenir une propriété individuelle sur les terres collectives en usant de la procédure d'immatriculation; « *inventaire foncier des droits d'occupations des terrains, ne conférant pas un droit de propriété mais un droit d'usage, non limité dans le temps* »;

<sup>14</sup> RAKOTO RAMIARANTSOA H., 1997, *Chair de la terre, œil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina*. ORSTOM

<sup>15</sup> Sources : LOTA A., 1953, *La propriété foncière à Madagascar et dépendances*. Jouve Editeur. Paris ;



- **Décret du 28 février 1956**: les propriétaires coutumiers retrouvent la possibilité d'établir leurs droits sur la terre en faisant preuve « *d'une occupation de bonne foi, paisible et continue, ainsi que d'une mise en valeur rationnelle et permanente de plus de 30 ans* »

## • **Constances et nouveautés de la politique foncière depuis l'Indépendance**

Avec l'indépendance une série de textes ont été modifiés: l'immatriculation dite indirecte a remplacé l'immatriculation directe ; le « nouveau » cadastre a remplacé le cadastre indigène etc<sup>16</sup> (Cf. *encadré n°4* : « *le cadre juridique contemporain* »). Mais au delà de ces changements de noms, on constate une continuité dans l'évolution de la législation foncière. Les modifications introduites, liées à une volonté de « malgachisation » et de simplification des procédures se sont avérées en fin de compte mineures. Les effets de la nouvelle époque proviennent plus de conditions différentes d'application des lois. Ces conditions sont marquées par l'évolution des rapports de force, avec, d'une part, l'effacement des anciens colons et, d'autre part, l'émergence et les difficultés d'un nouvel Etat, celui de la II<sup>ème</sup> République en particulier. Quelques points marquants de cette période :

- **Continuité de la législation foncière**: les principes de base de la législation coloniale ont été repris (Cf. Julson): le principe de domanialité, l'Etat malgache substituant cette fois l'Etat colonial ; la mise en valeur des terres est toujours la pierre angulaire de l'accès à la propriété et un défaut de mise en valeur peut entraîner le retrait de cette propriété; l'accès à la propriété est restreint pour les étrangers, incluant cette fois les français.
- **Une « réconciliation » timide avec l'histoire**. La nouvelle législation a cherché aussi d'une certaine façon à se « réconcilier » avec les réalités coutumières mises à mal pendant l'époque coloniale, tout en soulignant sa filiation avec l'ancien royaume malgache: la domanialité n'est que le pendant du droit éminent du roi à l'époque de la royauté ; le droit à la propriété comme contrepartie d'une mise en valeur, retrouve sa filiation avec les règles édictées sous la monarchie où le droit de jouissance correspondait à l'obligation de mise en valeur sous la surveillance des *tompomenakely* lesquels, en cas de négligence perdaient leur fiefs qui devait alors retourner au domaine royal<sup>17</sup>. Mais cette « réconciliation » avec le passé, se fera en s'efforçant « *d'insuffler au droit coutumier un esprit orienté vers le développement économique et social* »<sup>18</sup>, en cherchant à moderniser, à unifier. Il y a donc une volonté de retour aux valeurs ancestrales, mais de façon « mitigée ». La reconnaissance de la « propriété ancestrale » quoique affirmée par la Constitution de la République, se fera de façon conditionnelle : la preuve de droit se fait par la mise en valeur depuis 10 ans et l'individualisation des droits.
- **Des modifications sous le sceau d'une politique de développement national** Les principaux changements apportés à la législation concernent, pour une part, la recherche d'amélioration des procédures dont la complexité a été très tôt reconnue. La propriété foncière, considérée comme la clef du « progrès économique et social », est plus sévèrement « encadrée » par l'Etat: une propriété pourra être remise en cause par une insuffisante mise en valeur et l'Etat reprendra une partie des anciennes concessions coloniales (au total 100 à 150.000 hectares) (Cf. Ratsimbarison). Enfin, le fermage et le métayage sont supprimés formellement, une mesure qui restera néanmoins lettre morte sur le terrain.
- **Des conditions d'application moins défavorables aux paysans**. Si la possession paysanne n'est pas légalisée elle sera néanmoins plus tolérée que par le passé. C'est surtout avec la 2<sup>ème</sup>

<sup>16</sup> Les caractéristiques de ces différentes procédures seront vues plus en détail dans la 2<sup>ème</sup> partie du document.

<sup>17</sup> Andrianampoinimerina disait déjà « *quiconque laisse pousser les mauvaises herbes est un sujet que je renie* » RABEMANDA A., 1970, L'évolution du régime de la propriété immobilière à Madagascar. R jur.pol. Ind. Coop. t.24 ; p723. Paris

<sup>18</sup> RARIJAONA R., 1967, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar*. Edition Cujas. Paris

République et son célèbre slogan, « *la terre à celui qui la travaille* », qu'on assistera à une certaine avancée dans les revendications foncières paysannes. Les paysans seront moins systématiquement lésés dans des conflits les opposant à d'autres secteurs, qu'ils soient portés aux Tribunaux ou résolus à l'amiable. Ce changement du rapport de force se traduira, un peu partout dans le pays, par un vaste mouvement d'appropriation de terres domaniales (forêts, *tanety*, etc.). Néanmoins, ceux qui accèdent à la terre via la location, le prêt ou le métayage se verront dans certains cas affectés par la peur des « propriétaires » de perdre leurs droits et donc plus réticents à céder leur terre plusieurs années consécutives.

#### Encadré n°5 : Eléments du cadre juridique après l'Indépendance<sup>19</sup>

##### ◆ Le monopole foncier de l'Etat

- **Le domaine privé national** Définie par la Loi n°64-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national modifiée par l'Ordonnance n°62-047 du 20/09/1962 et la Loi n°64-026 du 11/12/1964. La présomption de domanialité est reconduite : les terres vacantes et sans maître continuent d'appartenir au domaine privé.
- **Le domaine public de l'Etat.** Définie par l'Ordonnance n°60-099 du 21/09/1960 réglementant le domaine public modifiée par l'Ordonnance n°62-035 du 19/09/1962.

##### ◆ La création de la propriété privée

- **Immatriculation individuelle.** Définie par la loi n°60-004 du 15 février 1960 (Ordonnance n°60-146 du 3 Octobre 1960 et décret d'application n°60-529: suppression de l'immatriculation directe des terres. La constatation d'une mise en valeur « *emprise personnelle, réelle, évidente et permanente* » durant au moins dix ans permet d'accéder à un titre domanial puis à l'immatriculation.
- **L'immatriculation collective ou cadastre.** Définie par l'Ordonnance n°67-029 du 18 décembre 1967 et par le décret d'application n°68-213 du 21/05/1968 fixant la procédure des opérations de délimitation d'ensemble puis complétée par l'Ordonnance n°74-034 du 10 déc. 1974: l'immatriculation collective remplace le cadastre, inventaire exhaustif et descriptif de la propriété foncière, recours à des techniques plus modernes ; dans la phase administrative, la parcelle, objet de l'opération cadastrale, fait l'objet d'une immatriculation immédiate. Depuis 1974 ainsi, le titre cadastral peut être transformé directement en titre foncier.
- **Devenir des anciennes réserves indigènes.** décret n°64-205 du 21 mai 1964 prévoit la transformation du droit de jouissance sur une parcelle des anciennes réserves indigènes en droit de propriété.
- **Assouplissement du droit de propriété.** Ordonnance n° 62-110 du 01/10/1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées, modifiée par la Loi n°62-035.
- **« Nationalisation » et « sanction de l'abus de droit de propriété ».** Définie par l'Ordonnance n°74-021 du 20 Juin 1974 portant refonte de l'ordonnance n°62-110: instrument légal de la décolonisation en matière foncière. Les propriétés rurales de plus de 5 hectares non mises en valeur durant 5 ans au moins peuvent être transférées à l'Etat. Expropriation des terrains de plus de 100 hectares non mis en valeur.
- **Fonction sociale de la propriété** Définie par l'Ordonnance n°83.030 du 27/12/1983 tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public.

##### ◆ Autres

- **Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) :** définies par l'Ordonnance n°62-042 du 19 septembre 1962, qui remplacent les « périmètres de colonisation ». ; Zones soustraites au droit foncier commun pour la réalisation d'aménagements modernes. Peuvent faire l'objet d'une immatriculation au nom de l'Etat ou au nom d'un privé ayant rempli les cahiers des charges de l'exploitation.
- **Zone d'Aménagement Foncier (ZAF).** Définie par décret ministériel, fermées à l'immatriculation et au cadastre et distribuées aux paysans après aménagement par l'Etat.

#### • Entre une législation foncière inappliquée et des modes de gestion coutumiers du foncier « dépassés », le flou est permis...

Malgré la législation foncière et le dispositif administratif mis en place, avec ses différentes variantes au cours de l'histoire récente, l'Etat n'a pas pu avoir l'emprise attendue sur l'affectation réelle des droits et sur la régulation des conflits. Les modalités coutumières de gestion des conflits ont persisté, avec comme conséquence, une pluralité de normes et d'instances intervenants sur le

<sup>19</sup> Non compris ici quelques textes plus récents que l'on verra plus bas. Sources : OSIPD-CIRAD op. cit. ; CENTRE DE DOCUMENTATION JURIDIQUE, 1996, *Réglementation domaniale et foncière à Madagascar* Ministère de la Justice ; RAKOTONIRINA C. & ali., 1994, *Inventaire et commentaires des textes sur la propriété foncière et la réforme agraire.*; RAFANO HARANTSOA, 1999, *Quelques aspects de la législation, de la réglementation et les procédures foncières à Madagascar... qu'il est indispensable de connaître.* Brochure. Atelier sur le Foncier à Madagascar, le 8 et 9 avril 1999 Ministère de l'Aménagement et de la ville. DGDSF. Antananarivo

foncier qui a accrue l'ambiguïté sur les droits et donc les conflits (Cf. Ranaivoson ; Cf. Pignot). C'est la « *séparation du légal et du légitime* ». <sup>20</sup>

- **L'immatriculation et le cadastrage, une option restée étrangère aux majorités rurales et source de dysfonctionnements inattendus ...**

L'immatriculation et le cadastrage se sont avérés des procédures coûteuses, longues, complexes, inconnues des paysans et, de façon générale, hors de portée des majorités rurales ou n'ayant pas donné les effets escomptés de sécurisation. Un rapide bilan de l'application de la législation foncière met en relief :

- **Une faible couverture nationale.** L'immatriculation et le cadastrage n'ont touché finalement qu'une petite fraction de l'espace cultivé malgache, avec une répartition très hétérogène sur le territoire national puisqu'elle s'est concentrée surtout sur les Hautes Terres<sup>21</sup>, ainsi que dans quelques grandes plaines et vallées côtières. La répartition spatiale des titres prend deux formes: soit des zones compactes (villes et leur périphérie, zones aménagées, quelques aires protégées et forêts classées), soit un véritable « essaimage » de parcelles immatriculées dans un « océan » de terres domaniales<sup>22</sup>. L'immatriculation individuelle concerne environ 10 % du territoire (6 millions d'hectares), tandis que l'immatriculation collective toucherait environ 5 % du territoire, répartis entre le cadastre indigène (1 millions d'ha environ) et le cadastre « nouvelle formule » (2 millions d'hectares)<sup>23</sup>.
- **Des procédures peu utilisées par les paysans.** L'immatriculation, option facultative « à l'initiative des individus », n'a pas été utilisée massivement dans les campagnes. N'est il pas fréquent d'entendre dire des paysans qu'ils ne possèdent pas de titres car de toutes façons les terres qu'ils occupent ont appartenu à leurs ancêtres et qu'ils en jouissent au nom du *solampangady* ? Mais aussi, comme par le passé, une petite frange de paysans, maîtrisant les procédures de par leur liens ou proximité avec les anciennes concessions et les services étatiques, ont choisi le chemin de la légalisation de leur possession, pour tenter de confirmer une appropriation foncière qu'ils sentent menacée ou qu'ils veulent mettre à l'abri de toute contestation. Pour beaucoup, ce chemin n'est pas mené à son terme. Il est fréquent, une fois déposée la demande d'immatriculation au service local des domaines, que les paysans interrompent la procédure officielle se contentant d'un *taratasy* (un récépissé de dépôt de la demande) qu'il jugent suffisant pour sécuriser leur possession.
- **...et qui profitent aux initiés.** L'immatriculation n'a profité finalement qu'à des initiés, possédant plus de ressources financières, ayant un accès privilégié aux informations stratégiques et des alliances avec les pouvoirs politiques et administratifs. Ce sont des notables locaux et citadins, migrants, fonctionnaires et lettrés qui ont pu, habilement, faire aboutir leur revendications foncières.
- **Un empilement de textes, des mises à jours incomplètes, une simplification difficile à atteindre.** Les essais récurrents, durant pratiquement tout le siècle, pour améliorer la législation et la réglementation foncière en cherchant à la simplifier, n'ont pas permis d'atteindre les résultats attendus. Si certains aspects des procédures ont pu être clarifiées, un effet d'empilement des

---

<sup>20</sup> BERTRAND A. & al., *op. cit.*

<sup>21</sup> Mais avec un hétérogénéité aussi puisque seulement 10% du Vakinankaratra est immatriculé et 35 % de la Province d'Antananarivo.

<sup>22</sup> Voir ARMAND G., 1987, *Le cadastre à Madagascar. Situation actuelle et perspectives d'avenir*. Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'Ingénieur. ESS Polytechnique. Université d'Antananarivo.

<sup>23</sup> Source RAFANOHARANTSOA *op. cit.* Ces chiffres sont approximatifs car, hormis un problème de données, certaines procédures n'ayant pas été menées jusqu'à leur terme (par exemple un cadastre qui n'a pas été jusqu'à la phase finale de délivrance de titres) certains auteurs peuvent les inclure ou non. C'est pourquoi les chiffres annoncés dans les différents documents ne sont pas toujours cohérents.

textes successifs, plus ou moins contradictoires, n'a pu être évité, débouchant sur un imbroglio juridique, institutionnel et procédural. Celui qui souhaite comprendre et exploiter les lois foncières et textes y afférent pour résoudre un problème particulier s'aperçoit rapidement de la tâche démesurée qui s'offre à lui.

- **Des résultats négatifs parfois dans les « enclaves foncières modernes ».** Dans de nombreux cas les titres fonciers n'ont pas réussi, à la longue, à sécuriser leurs détenteurs. C'est le cas en particulier dans les grandes plaines aménagées. Ces zones, où la compétition foncière est avivée par la valorisation des terres ont une histoire foncière « *chaotique et jonchée de réformes parfois inachevées* »<sup>24</sup> débouchant sur des situations juridiques inextricables. Une même terre fait l'objet de revendication émanant de multiples acteurs : *tompontany* (maîtres de la terres), premiers occupants qui se sont vus ravir leurs terres ancestrales ; métayers qui ont profité du retrait de la société pour revendiquer leur droit à la terre ; société d'aménagement, migrants plus récents (Cf. Chabaud, Fauroux, Lesira & al., Razafiarison & al.)<sup>25</sup>.
- **Des résultats mitigés dans les zones « paysannes » aussi.** Le titre foncier ne s'est pas accompagné toujours de la sécurité qu'il était censé apporter même dans le cadre des projets encadrés par l'Etat. Une partie des parcelles immatriculées sont régies par des lois qui ne sont plus en vigueur, sans qu'il y ait eu actualisation. Les déficiences dans l'actualisation et la conservation du système d'immatriculation ont créé des effets pervers, de telle sorte que, dans certains cas, le titre foncier n'est plus efficace pour sécuriser ses titulaires. Le cas de Manjakandriana où les premières immatriculations ont eu lieu au début du siècle illustre bien : l'indivision successorale prédomine aujourd'hui, les paysans n'ayant réalisé que très partiellement les procédures de mutation successorales<sup>26</sup>. Dans d'autres situations, les conflits mettent en cause les descendants des prête-noms qui, quelques décennies plus tôt, ont immatriculé les terres du village en leur nom et sont aujourd'hui tentés de rompre le contrat moral les liant avec la communauté, en cherchant à se présenter comme le « propriétaire » légal des terres.

- **Des systèmes coutumiers fragilisés, ... mais parfois encore vivaces**

La destruction formelle, ou « l'amélioration » volontariste du système foncier coutumier a été au centre des objectifs de la législation durant le dernier siècle. Au nom d'un progrès orienté à l'efficacité économique, de « l'exploitation rationnelle » et de la « libre circulation des terres », l'Etat a toujours, sous différentes modalités, cherché à favoriser, à accélérer l'individualisation du droit coutumier de propriété dans le cadre d'un projet plus vaste visant à promouvoir la monétarisation de l'agriculture paysanne et l'accroissement de la productivité agricole.

Ecartés, occultés par les institutions et réglementations officielles depuis la colonisation, les modes coutumiers de gestion du foncier n'ont pas disparu. Sur la côte Est, dans le Sud-Ouest, dans le Menabe, à Bemaraha, sur les Hautes Terres, plusieurs communications présentées ici montrent comment l'organisation et la gestion foncière communautaire coutumière ont laissé des traces dans les systèmes fonciers actuels. S'ils n'ont pas disparu, ces systèmes coutumiers ont néanmoins subi d'importantes transformations de façon inégale selon les régions, ce qu'il s'agit de retracer brièvement ici.

## ***Des évolutions communes des systèmes coutumiers***

---

<sup>24</sup> DROY I., 1998, *Que sont les greniers à riz devenus ? (Madagascar) Revue Autrepart* (7) :89-110.

<sup>25</sup> Voir RABEARIMANANA G., 1994, *Marovoay : la terre et l'eau dans les parties non immatriculées au FIFABE*. CNRE Miméo (35 p.)

<sup>26</sup> RAZAFINDRAIBE R., *op. cit.*

Les systèmes fonciers coutumiers ont évolué, outre sous l'impact des législations foncières, sous l'influence de facteurs à la fois démographiques, économiques et sociaux. L'insertion marchande croissante de l'agriculture paysanne et le développement des cultures de rente, les modalités successives d'organisation du pouvoir politique et administratif, les mouvements migratoires, les modifications des systèmes de production, les systèmes de crédit et d'endettement etc. sont autant de phénomènes qui ont conduit à faire évoluer ou bouleverser les systèmes fonciers locaux. Leur évolution s'est faite selon quelques lignes de forces que l'on retrouve un peu partout :

- **L'individualisation et la « marchandisation incomplète »<sup>27</sup> des droits de propriété.** On a assisté au développement de rapports fonciers plus individuels et plus « marchands », au détriment des droits d'usages collectifs. C'est ce qui a conduit certains à constater que « *la tenure communautaire ne constitue pas un système répandu à Madagascar* »<sup>28</sup>. Un peu partout au cours du 20<sup>ième</sup> siècle, certains espaces des terroirs villageois autrefois appropriés collectivement ont fait l'objet d'une appropriation individualisée : les bas-fonds aménagés en rizières dans les régions agro-pastorales du Sud Ouest (Cf. Fauroux) ou du Nord-Est (Cf. Ranaivoson) ; les terres de *tanety* sur les Hautes Terres; les *savoka* consacrées aux plantations comme le café (obligatoires au temps de la Colonie et base du paiement de l'impôt) dans la région orientale (Cf. Razafy Fara & al.). Notons que souvent, quand bien même il existe une appropriation familiale ou individuelle de la terre, elle ne se fait que dans le cadre du groupe qui cède, dans des conditions précises, un droit d'usage sur son patrimoine foncier. Néanmoins, la terre n'est pas devenue dans tous les cas une marchandise. La décision de vente de terre est une réponse à d'impérieuses nécessités. Les principes d'aliénabilité d'une terre « *tanindrazana* » qui est un lien avec les ancêtres<sup>29</sup>, ont continué à prévaloir. La circulation du droit foncier se fait à l'intérieur de la famille, du lignage ou du clan, avec des interdits stricts vis à vis de l'extérieur ou, tout au moins, une priorité pour que la terre vendue ne « sorte » pas du groupe. Elle n'échappera en tout cas au patrimoine collectif qu'en ultime recours et avec le consentement du groupe<sup>30</sup>.
- **Des droits d'usages collectifs se concentrant sur les espaces de ressources renouvelables.** L'autre face de la monnaie: les droits d'usages collectifs se sont progressivement restreints à certains espaces, porteurs de ressources naturelles renouvelables qui continuent ainsi à être gérés de façon collective (au niveau du segment de lignage, du lignage ou du clan) : terres de parcours de bœufs (pâturages, *tanin'omby* ou *kijana*), forêts ou zones de *savoka* (recrus forestiers) (Cf. Rakotoniaina & al.).
- **Effritement du système d'autorités locales.** On a assisté aussi bien souvent à l'effritement des institutions coutumières locales, à l'affaiblissement de l'autorité coutumière ce qui a permis de laisser libre cours au développement de stratégies foncières individuelles incontrôlées par le groupe (vente d'une terre à un migrant par un membre de la communauté alors qu'il n'en n'avait aucun droit d'usage ; tentative d'immatriculation à titre personnel d'une terre soumise à un contrôle collectif etc.). Les capacités locales à gérer les conflits se sont amenuisées qu'il s'agisse de conflits de limites entre voisins ou cohéritiers ou de conflits opposant un exploitant et l'individu ou le groupe qui lui a cédé la terre. Dans certains villages, les conditions sociales étaient sans doute plus propices que dans d'autres, comme dans le cas de villages d'anciens *andevo*, « *ignorant les cadres, à la fois contraignant et*

<sup>27</sup> L'expression est de E. Leroy in BLANC-PAMARD & al. (coord), 1995, *Terre, Terroir, Territoire, Les tensions foncières*. Orstom Ed.

<sup>28</sup> Direction des Domaines et du Cadastre, 1996, *Inventaire des zones de propriété communautaire à la périphérie des aires protégées et sur les zones prioritaires de conservation des sols*. DDC. Consortium Permanence-Transtechnique. Antananarivo, Rapport Final, République de Madagascar

<sup>29</sup> RARIJAONA R., 1978, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar*. Ed. Cujas Paris

<sup>30</sup> En témoignent les adages tel que: « *Tsy amindiko mihitsy ny tanindrazako na ohatr'inona na ohatr'inona* » (je ne céderai jamais ma terre même à n'importe quel prix).

*solidaire de la grande famille* »<sup>31</sup>. Plus affranchis des contraintes communautaires, des jeunes ont cherché à mettre en valeur des terres au mépris de la coutume, initiative encouragée lors de la 2<sup>ième</sup> République<sup>32</sup> ou bien, plus récemment, cherchent à reproduire les modèles de comportement foncier des migrants. Dans le Sud-Ouest des *mpanarivo* fonctionnent comme des colons ou des migrants vis à vis du reste de la communauté (Cf. Fauroux).

- **Difficile maîtrise par les sociétés locales d'une immigration en expansion.** Les systèmes coutumiers, historiquement très ouverts à l'intégration des migrants (par des liens de *fatidra*, alliances matrimoniales, etc.), n'ont pu toujours s'adapter à des flux migratoires importants qui se sont intensifiés et parfois modifiés dans leur nature (migrations plus individuelles et plus instables). Les autochtones ne peuvent plus exercer aussi facilement la maîtrise de leur relations avec les migrants (Cf. Rakotoniaina, Cf. Rabemanantso & al.). Ces derniers ont accru l'autonomie de leurs droits sur le foncier par rapport aux autorités lignagères et aux groupes *tompontany*, dans le cadre d'une moindre soumission aux règles locales, aidés en cela par l'augmentation de leur poids démographique et économique au sein des villages. Les modalités d'installation des migrants ont elles aussi évolué : plus grande fragilité des alliances locales nouées entre migrant et autochtone (pactes de fraternité), monétarisation des modalités d'accès à la terre (vente ou location plutôt que prêt sans contrepartie ou métayage)<sup>33</sup>.

### ***Mais des évolutions régionales et locales différenciées aussi...***

Du fait des spécificités régionales et locales des systèmes coutumiers et de trajectoires de « développement » toujours particulières, les traits généraux précédents peuvent se décliner selon des modalités spécifiques. Là où l'enclavement a été prolongé, les connections au marché faibles, les mouvements de migration de faible envergure et un *fanjakana* peu présent, les traits décrits des modes de gestion du foncier sont moins accentués: les systèmes coutumiers peuvent continuer à jouir d'une notoriété et d'une légitimité incontestable<sup>34</sup>.

Ailleurs, là où les bouleversements ont été plus forts du fait des concessions coloniales, de vastes mouvements d'immigrations, de l'ouverture sur le marché, les systèmes coutumiers ont été plus mis à mal, et ne représentent plus qu'un vestige, constitué de règles affaiblies ne régulant que partiellement la gestion foncière. L'encadré suivant présente quelques éléments de trois situations géographiquement et socialement diverses.

#### **Encadré n°6 : Quelques spécificités régionales des modes de gestion foncière**

##### ◆ **Le cas d'une région boisée des Hautes Terres : l'Imerina oriental** <sup>35</sup>

- **Le terroir villageois.** Il est composé de rizières de bas fond, de *tanety* cultivées et plantées. Ces zones ont bénéficié très tôt d'immatriculation et de cadastrage (titres en nom collectif souvent).
- **Les rizières.** Appropriation individuelle, vaine pâture après la récolte de riz.
- **Les reboisements d'eucalyptus.** Les parcelles d'eucalyptus situées sur les parties élevées des collines, se trouvent sur des terrains cadastrés, et sont souvent des propriétés en indivis (non enregistrement des partages et des mutations, la plupart des terres étant encore inscrites au nom de la personne présente au cours des opérations de bornage collectifs).

<sup>31</sup> RAKOTO RAMIARANTSOA cité par RAISON *op.cit.*

<sup>32</sup> PAVAGEAU J., 1981, *Jeunes paysans sans terres : l'exemple malgache*. L'Harmattan

<sup>33</sup> MOIZO B., 1998, *Déforestation, migration et problèmes fonciers dans le Sud-Ouest malgache*. ORSTOM. Antananarivo, 18 p.

<sup>34</sup> LEIZ S., ROBLES A., GAGE J., RAKOTOARISOA A., 1994, *La sécurité vis à vis de la tenure du foncier et la tenure des ressources naturelles à Madagascar*. Land Tenure Center. Antananarivo

<sup>35</sup> Sources : Voir PIERRE J.M, RAKOTO H., RAZAFINDRAIBE ...

- **Les terres de tanety.** Les *tanety* font l'objet d'une conquête. L'arbre sert pour marquer une propriété effective d'une terre ou pour s'approprier une terre.

#### ◆ Le cas des zones forestières de la côte Est : le pays Betsimisaraka<sup>36</sup>

- **Le terroir villageois.** Le terroir villageois comprend des *tavy* plus ou moins récents, des *tanimboly* (terres de cultures permanentes), le *sembotrano* terrains situés à proximité du tombeau du lignage, exploité comme réserve de bois.
- **Appropriation lignagère.** La partie du terroir en *tavy* (anciennes défriches) est divisée entre les grandes familles (lignages ou segments de lignages). Chacun de ces groupes confie la gestion de son périmètre au *rayamandreny* qui effectue chaque année, la répartition pour ses membres (hommes ou femmes chef de famille) des terres de *tavy*. La forêt n'est pas appropriée par famille mais collectivement et les habitants n'y ont qu'un droit d'usage.
- **Individualisation des droits sur certains espaces.** Le développement des cultures pérennes sur d'anciennes défriches au sols assez riches pour supporter des cultures pérennes (*tanimboly*) (café, bananiers, fruitiers, etc.) depuis l'époque coloniale, s'est accompagné d'une individualisation des droits sur les portions de terrains plantés. L'appropriation individuelle concerne aussi d'éventuelles terres de bas-fond utilisées en rizières. (quand elles sont titrées elle le sont par des « étrangers »).

#### ◆ Le cas d'une région agropastorale du Sud-Ouest : le pays Ibara Imamono<sup>37</sup>

- **Le territoire du village** est sous la maîtrise du chef de lignage dominant, le plus souvent lignage fondateur. Le statut de *tompontany* s'applique à un groupe de façon emboîtée sur un même espace: lignage d'abord; puis clan sur un espace plus grand, et enfin groupe ethnique bara. Ce statut est préservé par la continuité de l'occupation de l'espace (tombeaux, lieux sacrés), la cohésion du groupe et l'exercice de certaines fonctions sociales.
- **L'espace pastoral, territoire lignager :** alors que les pâturages en périphérie du village sont communautaires, ceux plus éloignés sont lignagers, le chef de lignage ayant le pouvoir de donner ou exclure l'accès, pour une utilisation pastorale (accès à un éleveur d'un autre lignage ou d'une autre ethnie) ou agricole (cultures pluviales).
- **Rizières « individuelles » avec aliénabilité conditionnelle :** l'espace agricole (rizières et aussi certains terrains rares comme les bas-fonds drainés ou *baiboho*) fait l'objet de droits personnalisés et n'est aliénable qu'à l'intérieur de la communauté: terres *fila* (acquises ou aménagées) qui doivent être vendue préférentiellement à un membre du lignage ; terres *lova* (héritées) dont la vente demande, de plus, l'accord de la famille proche.
- **Droits d'accès et d'extraction des ressources renouvelables.** Ils sont de type « public » quand il s'agit d'un usage domestique : tout membre du village (et des villages voisins) peut accéder (aux) et extraire (les) ressources telles que tubercules sauvages, gibiers, produits de cueillette pour la vannerie, bois à usage domestique sur les forêts du villages et même sur toutes les terres du village. Ils sont réservés au groupe villageois quand il s'agit d'un usage commercial. Les arbres plantés ou certains arbres choisis spécialement font l'objet d'une appropriation.

#### • Des pratiques foncières à cheval sur plusieurs sources de droits, de normes et d'instances... complexifiant le « jeu foncier »

Comme on l'a vu, dès l'époque coloniale, des paysans en recourant, plus ou moins partiellement, aux instruments législatifs modernes, ont cherché à les détourner en leur faveur, à n'en prendre que les « éléments » confortant leurs droits. Ce phénomène s'est largement amplifié par la suite. Si les deux systèmes de droit, le moderne et le coutumier peuvent coexister sans interférences, la plupart du temps, ils constituent un double registre sur lequel les acteurs s'appuient pour conforter leurs droits fonciers, pour chercher des modalités propres de sécurisation foncière. On peut parler ainsi d'un véritable pluralisme juridique, les pratiques foncières locales trouvant des racines de façon concomitante dans les deux systèmes. Ce pluralisme concerne aussi les normes sociales et les instances auxquelles on recourt pour conforter ses droits, ou en acquérir d'autres : recours à l'Etat et les administrations et instances publiques d'une part ; recours aux pouvoirs et aux instances locales ou villageoises d'autre part. Quelles sont quelques caractéristiques de ce « jeu foncier » complexe, que les acteurs utilisent pour conforter leurs droits et arbitrer leurs conflits ? En quoi réside son ambivalence et pourquoi débouche-t-il sur l'ambiguïté et le flou des droits ?

<sup>36</sup> Sources : Voir RAZAFIARISON S. & AUBERT S., à paraître, « La dynamique du tavy face à la gestion viable des ressources renouvelables » CITE, Antananarivo; MOOR P., 1997, « Le système foncier traditionnel des Betsimisaraka dans la région de Beforona : un aspect important de la gestion des ressources naturelles » in *Terroirs & Ressources* n°3, Projet Terre/Tany;

<sup>37</sup> Source : SAINT SAUVEUR A., 1998, *Gestion des espaces et des ressources naturelles par une société pastorale, les Bara du Sud Ouest malgache*. Thèse de l'Université de Michel de Montaigne-Bordeaux 3.

- **Une appropriation foncière « entre deux ».** Les pratiques foncières locales se caractérisent par le recours des parties en conflit (individus ou groupes) aux deux systèmes, aux deux registres. Elles le feront de façon concomitante, ou bien, chaque partie s'appuiera de façon privilégiée sur l'un des deux systèmes. Ainsi s'explique l'ambiguïté fréquente du langage paysan qui fait appel, selon les circonstances et ses objectifs, à l'un ou l'autre des registres. Dans les conflits entre *tompontany* et autochtones, ou entre villageois et « étrangers », les uns font valoir leurs droits lignagers, l'ancienneté de leur occupation, leur rôle d'intermédiaires avec les esprits du lieu etc., tandis que les seconds appuient leur revendications sur la législation foncière, la mise en valeur réalisée (Cf. Ranaivoson). L'insécurité foncière a justement son origine dans la possibilité de voir son droit foncier contesté par un autre qui, en s'appuyant sur un autre registre que le sien, a une chance réelle d'en sortir gagnant. Les paysans sont alors tentés de multiplier les marques d'appropriation foncière pour mieux affirmer leur contrôle foncier au détriment souvent de la pérennité des ressources renouvelables, forestières en particulier.
  
- **Une « propriété privée » mais soumise à une logique lignagère, elle même en difficulté.** Même dans les situations d'individualisation des droits fonciers et de marchandisation de la terre, sanctifiées éventuellement par une immatriculation, on ne se trouve pas totalement dans la catégorie de « propriété privée » telle que le définit le droit moderne. Des régulations collectives, elles mêmes en évolution et plus ou moins en déliquescence, continuent d'opérer. Nous en avons vu l'exemple plus haut de l'inaliénabilité totale ou conditionnelle de la terre.
  
- **Le reconnaissance officieuse par les autorités publiques.** La sécurisation du foncier peut s'appuyer de façon plus officieuse, mais non moins efficace, sur les autorités administratives ou politiques locales, susceptibles de fournir le « *taratasy* », document tamponné qui peut servir de pièce opposable aux tiers en cas de litige et qui matérialise et renforce un droit ou un arrangement conclu entre deux acteurs devant témoin. Cette reconnaissance officieuse n'implique pas qu'elle soit forcément légale. Le « *taratasy* » symbole du pouvoir de « l'écrit », fonctionne parfois comme une véritable preuve irréfutable. Ces pratiques sont courantes lors des transactions foncières (achat-vente) entre paysans qu'il s'agisse de terres titrées ou non, même si les « petits papiers » rendent compte de façon plus ou moins imparfaite de l'échange (pas de plan croquis par exemple)<sup>38</sup>. La signature d'un tiers, notable du village mais aussi délégué au Maire est une façon d'obtenir la reconnaissance de l'administration locale<sup>39</sup>. Sur les Hautes Terres, des nouveaux possédants, déposent aux bureaux des collectivités locales « *une sorte de "cadastrage" sauvage, fait de plans plus ou moins soignés* »<sup>40</sup>. Dans certains cas « *un immigrant obtient l'accord officieux des autorités coutumières pour un défrichement forestier illicite ; il se fait volontairement verbaliser par le service forestier, afin de « revendre » le terrain défriché, donc agricole et mis en valeur, à un autochtone, qui pourra le faire immatriculer* »<sup>41</sup>.
  
- **Emboîtement des modalités de régulation des conflits.** Les conflits locaux commencent à être régulés d'abord au sein d'instances locales : au sein de la famille ou du lignage ou groupe de lignages. Il s'agit d'une unité de gestion couvrant une vallée forestière appelée *saha* à Andapa (Cf Lesira & al), de « conseil de sages » villageois en pays Betsimisaraka (Cf. Razafy Fara & al.). Si ces instances n'ont pas pu résoudre le conflit, lorsque les solutions locales sont épuisées, on fait alors appel à un niveau supérieur associant des administrations: Comité Local

<sup>38</sup> Cf. RABESON M., 1999, *Contribution de la sécurisation foncière dans le développement rural et la protection de l'environnement. La GELOSE à Antanambe, Andapa*. Mémoire de fin d'étude. Ecole Supérieure Polytechnique d'Antananarivo. Dpt Information Géographique et foncière. Filière Géomètre Topographe. Antananarivo

<sup>39</sup> Ces pratiques semblent d'ailleurs plus institutionnalisées par le passé, où existaient des *bokytany*, registre écrits des transactions foncières tenus au niveau du *fokontany* et signés, en plus des protagonistes de la transaction (cohéritiers, acheteurs et vendeurs, etc.), par le chef du village et par les notables. (Lesira, com. pers.).

<sup>40</sup> RAISON, *op. cit.*

<sup>41</sup> BERTRAND A. & al. *op. cit.*



de Sécurité (CLS) au niveau du *fokontany*, représentants communaux (maire ou délégué au maire), sous-préfecture. En dernière limite, le conflit passe au tribunal (Cf. Spack).

Ce sont les rapports de force entre les parties en présence qui feront pencher la balance d'un côté ou de l'autre, et cela selon les lieux et les époques. Certains notables ruraux ou citadins parviennent sans difficultés à faire respecter leurs possessions que celles-ci relèvent du droit coutumier ou du droit moderne. Des terres cadastrées au nom de migrants peuvent être récupérées par des autochtones à la faveur de conditions locales favorables, ou encore le droit coutumier reprend le dessus sur le droit moderne dans certaines « enclaves ». Même dans le cas d'un choix de règlement du conflit en Justice, – 50 % des jugements actuels seraient liés au foncier –, les tribunaux s'appuient de façon « discrète » sur le registre coutumier ou bien sur le registre du droit moderne selon les cas, et cela en fonction des rapports de force locaux, de la nature des rapports de clientèle dans la zone en litige, du potentiel de corruption dont disposent les parties (Cf. Fauroux).

### **3. Diversité des situations foncières et des problématiques de sécurisation foncière**

- **La sécurisation foncière, entre plusieurs « propriétaires », usagers et usages**

Les réalités décrites permettent d'affirmer qu'on ne peut assimiler « sécurité foncière » avec « propriété » (et vice-versa, « insécurité foncière » avec « absence de propriété ».) Ce terme de « sécurisation foncière », utilisé dans la majorité des communications et lors des débats de l'atelier, renvoie en réalité à une idée plus large que celle de la « propriété ». Elle part du constat que les règles d'accès à la terre et aux ressources mettent en jeu des types de droits de nature différente, et différentes catégories sociales : en ce qui concerne ces dernières il peut s'agir d'un chef de famille, de jeunes, de migrants ou d'autochtones ; quant aux droits d'exploitation ils peuvent être permanents ou temporaires, cessibles et transmissibles ou non, avec droit de location ou non (Cf. Basserie cité par Rabemanantsoa & al.). La sécurité foncière varie selon l'acteur qu'on considère et selon les conditions précises de son accès à la terre. L'encadré n°7 illustre cette problématique à partir de deux exemples.

#### **Encadré n°7 : Deux illustrations de la problématique de la sécurisation foncière**

- **« Prêteurs » et « bailleurs » aspirent tout deux à leur sécurisation foncière.** Les détenteurs de droits dits secondaires (locataires, métayers, emprunteurs etc.) aspirent à être sécurisés, sans qu'il s'agisse de la même sécurité que celle du détenteur de droits permanents et transmissible ou « propriétaire ». Les arrangements qu'ils mettent au point de façon « informelle » et extrêmement diverse visent justement à les sécuriser tous deux<sup>42</sup>.
- **Plusieurs usagers et décideurs sur un même espace.** Sur un même espace, on peut rencontrer deux « propriétaires » différents : le chef de lignage qui représente le groupe dans la gestion du *tanindrazana* ; l'individu qui en a le droit d'usage. Un troisième acteur, peut apparaître, le prêteur qui éventuellement peut transmettre son droit à ses enfants. De plus on peut avoir une succession de droits au cours d'un cycle annuel comme c'est le cas des rizières : à un droit individuel pendant la saison agricole succède un droit collectif de vaine pâture pour tout les membres du village après la récolte.

Ainsi la notion de sécurisation foncière présente-t-elle un caractère relatif, et, de plus, subjectif, puisqu'il dépend de la perception qu'en ont les acteurs. Pour un titulaire donné, les droits d'accès sont-ils de durée suffisante ? sont-ils transmissibles aux descendants ? a-t-il l'assurance qu'il

---

<sup>42</sup> Cf. OSIPD-CIRAD op. cit.

pourra les faire valoir ? qu'ils ne seront pas contestés ? <sup>43</sup> etc. Cette notion a aussi un caractère éminemment dynamique : l'exercice des droits fonciers est souvent liée à la capacité de l'individu ou du groupe à les faire valoir, ce qui dépendra de plusieurs facteurs sujets à des évolutions au cours du temps : l'occupation des terres; la cohésion du groupe en question ou le statut de l'individu<sup>44</sup>. Ainsi en pays Bara, le statut de *tompontany* n'est pas acquis de façon définitive et doit se prouver de façon continue par la prospérité : en la perdant ce statut peut être remis en question et récupéré par des migrants par exemple ; et à l'inverse, des migrants peuvent en l'espace de quelques générations acquérir ce statut<sup>45</sup>.

La sécurisation par le titre foncier, par la « propriété », apparaît ainsi comme une forme spécifique de sécurisation foncière, mais qui n'embrasse pas toute la réalité, puisqu'il les pratiques réelles affectent en général l'espace à des usages exclusifs ou complémentaires et peut relever de plusieurs affectations liées à plusieurs groupes d'usagers. En d'autres termes, il est commun qu'existent sur un même terrain plusieurs « propriétaires », plusieurs groupes d'usagers, chacun d'entre eux cherchant à « sécuriser » leur accès ou possession. De plus, la superposition sur un même espace parfois d'un foncier agricole, pastoral, forestier ou halieutique empêche de les traiter avec la lunette de la propriété privée quand il s'agit de mettre en gestion des ressources renouvelables et de coordonner des usages différents.

### • Diversité des situations foncières locales

Madagascar se caractérise par une diversité majeure des situations locales en matière foncière. Au sein même d'une petite région, on rencontre des situations extrêmement contrastées, -quelques dizaines de kilomètres de distance suffisent - (Cf. Lesira & al., Rabemanantsoa & al., etc.). Cela rend évidemment difficile la réalisation d'un zonage et d'une typologie des principales situations foncières à une échelle nationale. Une telle typologie est néanmoins nécessaire comme point de départ et nous nous risquons à en proposer une ici.

La problématique du foncier urbain fait l'objet, de par sa spécificité, d'une brève analyse à part (Cf. Encadré n°8)

#### Encadré n°8 : La problématique du foncier urbain et péri urbain

(Cf. Rakotonirina )<sup>46</sup>

- **Politique d'urbanisme.** Il existe un déficit historique de politique d'urbanisme et de plans d'occupation des sols dans les villes malgaches. L'absence de zonage facilite la coexistence d'espaces à vocation différentes (habitation, unités industrielles ...) et empêche une bonne gestion des terres domaniales en zones urbaines.
- **Immatriculation et squatterisation.** La majeure part du foncier urbain est immatriculée ou cadastrée dans les grandes villes du pays, mais les terres sont le plus souvent en indivision. La complexité, la lenteur et l'inaccessibilité des procédures d'immatriculation des terrains urbains pour les habitants des villes d'une part, et les lenteurs des opérations d'urbanisme et de lotissement d' autre part ont comme conséquence le phénomène de squatterisation : des occupants sans titres sur le domaine privé ou public de l'Etat.

### • Une typologie (à améliorer) des grandes situations foncières rurales du pays

Ont été retenus les deux groupes de critères suivants :

<sup>43</sup> LAVIGNE-DELVILLE P., 1998, La sécurisation de l'accès aux ressources. Par le titre ou l'inscription dans la communauté ? in Lavigne Delville (éd.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale*. Karthala- Coopération Française

<sup>44</sup> Voir FAUROUX, 1997, Les représentations du monde végétal chez les sakalava du Menabe. in LEBIGRE (éd). *Milieus et Sociétés dans le sud-ouest de Madagascar*. Talence.

<sup>45</sup> Voir St SAUVEUR *op.cit*.

<sup>46</sup> Voir aussi RAMIARISON C., 1994, *Urbanisation et mutations foncières dans le Nord-Est d'Antananarivo*. Thèse de Doctorat. Université de Paris X.. Nanterre.

- a) *les systèmes agraires et leur dynamique actuelle* (pression foncière, insertion au marché, enclavement, proximité des villes et des marchés, dynamisme ou stagnation de l'activité agricole ou d'élevage, etc.) ;
- b) *les évolutions des rapports entre normes locales et normes « modernes » de gestion du foncier* (intensité des conflits, mouvements migratoires et leur maîtrise locale, etc.).

L'encart n°9 présente, de façon encore provisoire, une typologie rencontrées dans les campagnes malgaches, accompagnée de quelques références géographiques. Elle permet de distinguer 4 grands types de situations déclinés en 12 sous-types.

- **Type 1 : une forte pression foncière avec insécurité foncière.** Ce sont des zones où le foncier a évolué de façon marquée vers l'individualisation et la marchandisation des droits avec des densité de populations élevées, un accès inégal à la terre, une agriculture insérée dans des circuits marchands et une incidence plus forte des règles étatiques. Une insécurité foncière souvent élevée.
- **Type 2 : un foncier dérégulé, des conflits profonds et le règne de la « loi du plus fort ».** Ce sont souvent des zones de dynamiques pionnières sur des espaces relativement vides ou bien occupées par des groupes avec une faible cohésion interne. L'insécurité foncière y est généralisée du fait de conflits d'appropriation (course à la terre) ou bien d'un affrontement mal régulé entre un mode de production « autochtone » fragilisé et un mode de production poussé par d'importants courants migratoires et basé sur des droits individualisés, et une agriculture commerciale de court terme. Les arbitrages se font en fonction des rapports de force locaux Les conflits ont du mal à se résoudre.
- **Type 3 : un foncier « régulé », des normes locales efficaces, une faible insécurité foncière.** A l'opposé du type précédent on trouve des zones sans insécurité foncière majeure, où les sociétés locales ont pu maintenir leur capacités de régulation du foncier. L'Etat y a eu en général de faibles impacts historiques. On peut néanmoins y différencier les régions où cette stabilité foncière pourrait rapidement évoluer du fait de l'instauration de nouvelles dynamiques socio-économiques (migrations, émergence d'une nouvelle activité économique).
- **Type 4 : « Les enclaves modernes » avec une longue histoire conflictuelle et les cas particuliers .** Il s'agit d'anciennes enclaves de droit moderne qu'on retrouve au sein des régions précédentes, caractérisées par une longue histoire de conflits qui n'est pas finie, avec, selon les époques, des essais de faire respecter le droit moderne puis la reprise du droit coutumier et local.

## Conclusion

On ne peut conclure qu'en mettant l'accent sur les éléments qui seront centraux à l'heure de penser aux solutions et au type de politiques que demande le pays, et qu'on peut résumer sous forme de trois « mots-clés » : « diversité » « pluralité » et « complexité ». « Diversité » des situations foncières locales, des trajectoires d'évolution (dynamiques foncières), des types et des formes que prend l'insécurité foncière. « Pluralité » des normes, règles et instances où s'affirment les droits fonciers et se régulent les conflits, pluralité des acteurs et des enjeux aussi autour des questions foncières. « Complexité » enfin, du fait de l'évolution rapide des sociétés locales et de leurs situations foncières, du caractère parfois inextricable des conflits, de l'ambivalence des rapports entre individus, communautés et Etat.

## Encadré n° 9 : « Une typologie provisoire des principales situations foncières rurales malgaches<sup>47</sup> »

◆ **Type n° 1 : Zones de forte pression foncière.** Ce sont des zones de vocation agricole - riziculture et/ou agriculture commerciale, jouissant de bonnes conditions agro-écologiques; bien insérées dans le marché du fait d'un bon accès aux infrastructures routières et de la proximité des villes. Elles se caractérisent par des densités de population élevées. D'un point de vue foncier on observe la présence de grandes exploitations issues des concessions coloniales (sauf sur les Hauts Plateaux), des premières zones cadastrées où se sont réalisées des immatriculations, une agriculture paysanne différenciée dans son accès à la terre avec présence importante de faire valoir indirect, et des tendances de propriété fortement individualisées.

- ⇒ **Sous type 1-a : Les grandes vallées côtières aménagées pour la riziculture et baiboho:** zones ayant fait l'objet d'aménagements pour le développement de la riziculture intensive ou dont les sols fertiles autorisent une production agricole; existence parfois d'anciennes AMVR; Exemples: les grandes plaines côtières ou vallées agricoles, la Cuvette d'Andapa, le Lac Alaotra; les *baiboho* du Boina, les vallées de la Morondava, couloir cotonnier de l'Antseva;
- ⇒ **Sous-type 1-b : Les Hautes Terres:** saturation du foncier et atomisation du parcellaire créant de fortes pressions sur les bas-fonds aménagés, affectés par des problèmes d'ensablement; tendances à la colonisation agricole des bassins-versant en *tanety*, lieu d'une disponibilité foncière encore très importante; immatriculations sur quelques zones seulement, cadastrage partiel durant l'époque coloniale
- ⇒ **Sous type 1-c : Zones de plantations d'exportation de la Côte Est;**
- ⇒ **Sous type 1-e : Périphérie des villes.** Aire d'expansion d'une propriété foncière citadine; Exemple les alentours d'Antananarivo, de Toamasina

◆ **Type n° 2 : Zones d'agriculture pionnière avec forte dérégulation du foncier.** Zones peu peuplées, caractérisées par une dynamique d'expansion agricole sur des espaces de forêts, marais, etc., réceptrices d'importants courants migratoires en provenance de régions plus déshéritées (ex. du Sud); d'un point de vue foncier, situation de compétition pour l'appropriation des forêts, bas-fonds accompagnés de fréquents conflits sans instances ou règles locales de régulation; progressive saturation foncière qui se manifeste déjà sur certains de ces espaces.

- ⇒ **Sous-type 2-a : Zones de fronts pionniers forestiers:** dans certains cas, l'Etat ou des institutions de conservation des forêts sont très présentes (cas de forêts classées ou d'aires protégées) on a là une source de conflits; exemples: bordure orientale de la forêt des Mikea (Tulear), les plateaux calcaires au Sud-Ouest de Tulear, partie Sud du Menabe; certaines parties de plantations de la côte Est.
- ⇒ **Sous type 2-b : Zone de tanety soumise à une colonisation active:** « terres neuves » sans modes coutumiers locaux d'appropriation; existence d'anciens programmes de colonisation encadrés par l'Etat; exemples du Moyen-Ouest, de la partie Ouest du lac Alaotra, de certaines parties des Hautes Terres
- ⇒ **Sous-type 2-c : Zone d'agro-pastoralisme:** zones historiquement pastorales, où l'agriculture est en voie de développement dans les bas-fonds, donnant lieu parfois à des conflits aigus du fait d'une concurrence agriculture-élevage; les terres pastorales sont converties à l'agriculture; exemple: Menabe, partie du pays Bara, le Nord-Est

◆ **Type n° 3 : Zones avec une relativement bonne régulation locale du foncier.** Régions isolées, loin des routes et des circuits commerciaux, avec une agriculture peu insérée dans le marché; une *fanjakana* relativement absent; une faible densité de population et des mouvements d'immigrations faibles ou relativement bien contrôlés et maîtrisés localement; anciens modes de gestion coutumier du foncier sont encore efficaces; existence d'une agriculture pionnière mais de faible intensité; il n'y a pas ou peu d'immatriculations; et pas d'insécurité majeure sur le foncier; l'accès à la terre peut y être égalitaire ou inégalitaire.

- ⇒ **Sous-type 3-a : Zones forestières ou pastorales encore très enclavées:** Elles ne présentent pas d'enjeux économiques particuliers, font l'objet d'émigration plutôt que d'immigration. Exemples: l'Ankay, les parties enclavées du Bemaraha, la partie montagneuse de la côte Est; certaines parties du Menabe et du pays Bara
- ⇒ **Sous type 3-d : Zones en désenclavement présentant des enjeux économiques spécifiques:** il peut s'agir de bois, de ressources minières, de bas fond aménageables, de ressources halieutiques aussi (lacs ou bords de mer); un désenclavement par la construction de pistes est en cours et l'on observe les premiers signes de fragilisation du système coutumier avec l'arrivée croissante des flux de migrants. Exemples: Didy dans la région d'Abatondrazaka, Lacs d'Antsalova; certaines parties de la zone côtière occidentales (Baie de Narindra, etc.)

◆ **Type n°4 : Anciennes concessions conflictuelles et « cas particuliers ».** Il s'agit de zones ou de véritables « enclaves foncières » qu'on retrouve dans les régions appartenant aux grands types décrits ci-dessus mais qu'il faut distinguer du fait de la spécificité avec laquelle se pose la question foncière.

- ⇒ **Sous-type 4-a : Les « enclaves » foncières liées aux anciennes concessions:** anciennes concessions coloniales, où les sociétés publiques qui les ont succédé ont été dissoutes, ont fait faillite ou sont en voie d'être privatisées. Ex. Maravoy; les vallées rizicoles
- ⇒ **Sous-type 4-b : Les zones côtières:** irruption de nouveaux acteurs fonciers (investisseurs touristiques), immigrations du fait du développement de filières commerciales de pêches (« fronts pionniers crevettiers »), et villages de pêcheurs repoussés vers l'intérieur
- ⇒ **Sous-type 4-c : Les zones caractérisées par un fort encadrement foncier historique de l'Etat:** zones de colonisation paysanne encadrée par l'Etat

<sup>47</sup> Source : élaboration à partir de RANDRIANAIVO D., 1997; FAUROUX (com. pers) et autres documents cités.

## Partie 2. « Quelle politique de sécurisation foncière pour Madagascar ? Eléments d'un débat amorcé »

### Une demande de sécurisation foncière qui déborde l'Etat

Une demande de sécurisation foncière s'exprime de façon croissante dans le pays, de la part de multiples acteurs et sous différentes modalités. Elle se traduit d'abord par l'explosion des demandes d'immatriculation par les ruraux et citadins: au niveau national, ce serait plus de 200.000 cas qui sont en cours d'instruction, avec 17.000 dossiers de travaux topographiques en instance. Au niveau régional, la situation est identique : dans le Menabe les demandes déposées à la Circonscription Domaniale de Morondava ont doublé entre 1998 et 1999<sup>48</sup> ; 600 nouvelles demandes sont déposées annuellement au service des Domaines d'Antalaha<sup>49</sup>.

Individus et communautés villageoises sollicitent aussi de façon plus officieuse l'intervention de responsables administratifs ou politiques locaux pour se protéger de menaces sur leurs terres ou résoudre des conflits particuliers. Projets locaux et programmes nationaux eux aussi, sont amenés à interpeller l'administration foncière au niveau d'interventions concrètes de terrain ou en vue de réformes spécifiques, afin de garantir un plus grand succès dans leurs opérations qui touchent des champs divers (développement agricole, gestion des ressources naturelles; promotion de l'écotourisme, reboisements etc.). Les investisseurs privés quant à eux, réclament des conditions plus favorables vis à vis du bail emphytéotique, des réserves foncières etc. pour accéder dans de meilleures conditions à la terre en milieu urbain, péri-urbain, côtier ou rural. Plusieurs ministères (tourisme, industrie, aménagement du territoire et de la ville,...) demandent des terres juridiquement apurées pour développer leur programmes respectifs.

De toute évidence les services fonciers actuels ne permettent pas de répondre à ces demandes. Certains ne se sont pas privés de faire quelques calculs..., qui laissent rêveurs : avec un rythme de cadastrage de 10.000 hectares par an (la moyenne des années 90), il faudrait 800 ans pour cadastrer les terres en culture du pays<sup>50</sup>. Avec l'immatriculation individuelle se serait un millier d'années pour immatriculer tout le territoire <sup>51</sup> !

La question qui sera abordée dans cette 2<sup>ème</sup> Partie est celle des voies possibles pour répondre à la demande de sécurisation foncière à Madagascar, pour réduire ce décalage entre les attentes et volontés individuelles ou collectives, un cadre juridique et institutionnel peu opérationnel, lourd à mouvoir, et le manque chronique de moyens d'une administration « à bout de souffle ». Nous partirons pour cela des analyses d'opérations foncières présentées, leurs caractéristiques, les innovations proposées et mises en œuvre, les leçons préliminaires qu'on peut en tirer.

Puis, nous aborderons la question à un niveau plus général, en explorant les dilemmes et les grandes options possibles. Suffirait-il de pourvoir l'administration foncière de moyens financiers et humains suffisants pour que les choses marchent ? Comment expliquer le hiatus entre une législation, dont beaucoup s'accordent à dire qu'elle est « bonne », et les conditions de son application ? Le changement doit-il se cantonner au foncier et à son appareil institutionnel ou doit-il, au contraire, partir du constat que puisque ce sont « plusieurs fonciers » qui se chevauchent et se superposent – minier, touristique, agricole, forestier – dans un empilement législatif, toute réponse doit pouvoir marier les logiques sectorielles et harmoniser les compétences ministérielles ? Peut-on concevoir des modes de sécurisation foncière à « plusieurs vitesses » sans tomber dans l'injustice

---

<sup>48</sup> Cf. Compte rendu de l'atelier tenu à Morondava le 8 et 9 Juillet 1999 : « *La question foncière dans le Menabe* », Intercoopération, Programme Menabe

<sup>49</sup> Voir RABESON, op. cit

<sup>50</sup> Groupe de Travail de préparation du volet « cartographie, cadastre et télédétection » du Programme Environnemental. (cité par Keck).

<sup>51</sup> RAKOTOSIHANAKA P., Inspecteur des Domaines, 1995, *L'espoir dans la terre*. Ambatondrazaka.

que signifie aux yeux de certains le fait que la sécurisation serait « relative » ou « intermédiaire » pour les uns (certains paysans) et « absolue » ou « optimale » pour les autres (comme les grands investisseurs) ?

## 1. Quelles leçons de la mise en œuvre d'opérations foncières ?

Emanant d'acteurs engagés dans des projets de terrain, les communications des sous-parties « D » et « E », retracent les faits marquants - avancées ou déboires - d'interventions foncières, déjà réalisées ou en cours de mise en œuvre. Les unes suivent les procédures « classiques », tandis que d'autres ont un caractère pilote et s'inscrivent résolument dans une recherche d'innovations. Après avoir décrit succinctement chacune des grandes catégories de procédure, nous chercherons à en tirer les leçons de façon comparative.

### • Le foncier en quête d'innovations...

Deux formes principales d'immatriculation sont en vigueur aujourd'hui et servent de point de départ aux différentes modalités de sécurisation: l'immatriculation indirecte<sup>52</sup> et le cadastre. L'encadré n°1 résume leurs principes et leurs caractéristiques réglementaires.

#### Encadré n°1 : « Les principales modalités d'immatriculation<sup>53</sup> »

##### ◆ Immatriculation individuelle indirecte

Définie par la loi 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privés de l'Etat. et ordonnance 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation. Elle se présente sous forme de 3 variantes:

- « **Immatriculation isolée** » :
  - Initiative individuelle pour tout occupant de terrain domanial
  - Attribution de terrain soumise à des conditions de mise en valeur, réalisée ou à réaliser.
- « **Immatriculation « groupée » : Opération Domaniale Concertée (ODOC)** :
  - Définie par un arrêté ministériel.
  - Se fait à l'initiative de l'administration sur des zones (couvrant environ 200 hectares) à forte occupation pour traiter de façon groupée un ensemble de demandes individuelles.
- « **Dotation** »
  - Définie par l'article n°31 de la loi 60-004 relative au domaine national (modifiée par l'Ordonnance n°62-047 du 20 septembre 1962): « *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* ».
  - Principes : demande d'une collectivité territoriale publique (*fokontany, fivondronana, firaisana* initialement, communes depuis 1994) de l'immatriculation d'un terrain vacant au nom de la collectivité en vue d'une mise en valeur. Procédure effectuée à titre gratuit. Après le titre foncier établi au nom de la collectivité, cette dernière signe avec ses membres un « acte de cession gratuite » sous condition résolutoire de mise en valeur. Puis « acte de reconnaissance de propriété définitive » et morcellement du titre-mère.

##### ◆ Immatriculation collective ou cadastrale

- Définie par la loi 67-029 modifiant la loi 60-004 et 64-026 et complétée par l'ordonnance n°74-034 permettant l'immatriculation directe des terrains cadastrés ; dite « nouveau cadastre » puisqu'elle remplace le cadastre indigène ; se fait à l'initiative de l'Etat.
- Ses principes : procéder à l'apurement foncier de toutes les parcelles situées dans un périmètre donné, puis consacrer l'ensemble des droits par un tribunal foncier itinérant.
- 3 phases successives: i) la phase physique comprenant des opérations d'enquêtes, de délimitation parcellaire et d'établissement du plan cadastral; ii) la phase juridique réalisée par des Tribunaux Terriers Ambulants qui consacrent les droits de propriété et iii) la phase administrative consistant en l'établissement des titres de propriété et leur conservation ;
- Exemples de zones concernées : la périphérie d'aires protégées (Andasibe, Ankarafantsika, Ranomafana...).

<sup>52</sup> Cette forme d'immatriculation a remplacé, à l'indépendance, l'immatriculation individuelle dite directe (instituée par la loi du 9 mars 1996). Quoique dans la pratique elle ne soit plus en vigueur depuis 1976 un certain nombre de dossiers traînent encore.

<sup>53</sup> Source : RAFANOHARANTSOA, op. cit.

◆ **Autres**

❑ **Le cas spécifique de ZODAFARB (Zone d'Action en Faveur de l'Arbre):**

- Définie par l'arrêté interministériel n°3145/87 concernant des reboisement sur des terrains domaniaux libres de toute occupation de fait et utilisé dans les Hautes Terres.

❑ **La « Sécurisation Foncière Relative (SFR)**

- Instituée par le Décret n°98-610 en application de la loi n°97-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi n°90-033 du 21 Octobre 1990 portant charte de l'Environnement.
- Une constatation des droits de jouissance ; ne débouche pas sur un titre de propriété .

**L'immatriculation indirecte.** Les procédures d'immatriculation indirecte, qui concernent les terrains domaniaux soit « vacants » et non mis en valeur, soit déjà mis en valeur, peuvent se faire sous 3 variantes possibles. La plus courante est l'immatriculation « isolée », initiée par toute personne désirant acquérir un terrain domanial ou l'obtenir en affectation. Cette modalité est abordée dans les opérations d'apurement foncier en cours dans la plaine de Marovoy (Cf. Razafiarison & al.) L'Opération Domaniale Concertée (ODOC), plus récente, permet d'instruire conjointement plusieurs demandes dans des zones à forte occupation humaine est abordée dans un cas à Antsiranana (Lemaraina et al.).

La procédure de la dotation a joui des préférences de plusieurs projets dans les années 90 pour lesquels le volet foncier était complémentaire d'autres champs d'intervention (reboisement, gestion des terroirs, lutte aménagement des pentes etc..). Elle a été notamment mise en œuvre dans le cadre des actions de reboisement sur les Hautes Terres appuyées par la Coopération Suisse dans la période 1984-1997, ou, plus récemment, dans le cadre de la sécurisation de villages pilote du Menabe bénéficiaires des projets agricoles (SAFCO) et orientés à la gestion des forêts naturelles (GPF) du Programme Menabe<sup>54</sup>. Elle a été aussi testée dans la région de Diego (Cf. Andriamanantseheno & al.) Son attrait réside pour une part dans le rôle des Collectivités Territoriales Décentralisées - fokontany d'abord puis communes depuis 1995 - et d'autre part du fait de la « rapidité » de la procédure qui procède en deux temps, d'abord en visant l'obtention d'un titre-mère puis, dans une deuxième phase, son morcellement en titres individuels.

A Imamba-Ivakaka au lac Alaoatra, c'est une procédure de dotation accélérée qui a été testée à petite échelle, dans le cadre de la mise en œuvre d'un aménagement des terroirs villageois sur *tanety*. Les allègements de procédure et les innovations institutionnelles proviennent d'une plus grande participation des communautés locales dans la clarification « interne » du foncier et d'une série de simplifications dans le circuit de la procédure (Cf. Teyssier & ali.).

**L'immatriculation collective ou cadastrale** (dite « nouveau cadastre ») est une modalité de sécurisation foncière qui a reçu les faveurs du Programme Environnemental I et a été choisie pour ses avantages en terme de rapidité et de coûts par rapport à l'immatriculation individuelle indirecte. Elle a été mise en œuvre afin de délimiter et titrer des terres publiques occupées par des aires protégées et des forêts classées, et aussi de titrer des « zones sensibles » soit les bassins versants prioritaires pour la conservation des sols, soit des villages situés dans la périphérie des aires protégées. L'hypothèse était que la sécurisation par le titre foncier allait contribuer à stabiliser les défrichements sur les forêts et inciter les paysans à adopter des mesures conservatoires des sols. Les cas présentés de Beforona, aux abords du Parc National d'Andasibe (Cf. Razafy Fara & al.), ainsi que de Ranomafana (Cf. Healy) permettent de resituer cette opération dans un cadre concret local.

**La Sécurisation Foncière Relative (SFR).** A coté de ces procédures classiques, une « nouveauté » a permis d'expérimenter de nouvelles modalités de sécurisation : la SFR est une modalité nouvelle de

---

<sup>54</sup> Cf. CABALZAR GP., 1997, *Sécurisation foncière : un exemple du Menabe, Côte Ouest de Madagascar*. Morondava, décembre 1997, Intercoopération Suisse. 72 p. et aussi : PROGRAMME MENABE, 1998, *La sécurisation foncière par le titrage collectif : une expérience dans le Menabe*. Septembre-Octobre 1998

sécurisation, liée à la mise en œuvre de la GEstion LOcale SEcurisée (GELOSE) dans le cadre du Programme Environnemental 2 (PE2). Elle se limite à un inventaire foncier systématique basé sur la constatation administrative et publique des possessions de chacun sur le terroir concerné. Les droits sont convenus entre les parties mais ne sont pas garantis par l'Etat de façon inattaquable et absolue : il ne s'agit pas d'un titre de propriété mais l'opération peut être suivie par d'une procédure immatriculation « classique » (Cf. Rabesihanaka, Maldidier).

**Les réserves foncières.** Enfin, les « réserves foncières » sont abordées dans le cadre particulier des « Zones d'Investissement Ecotouristiques » (ZIE): œ sont des zones promues par le Ministère du tourisme et destinées à des investissements touristiques privés qui sont (Cf. Encadré n°2). Plusieurs communications analysent la problématique de ces ZIE aux abords d'aires protégées (Cf. Rajoharison, Hatchwell & al., Rajoarisoa & al.)

#### Encadré n°2 : Le cas des Réserves Foncières (Cf. Rakotonirina)

- **Définition.** Les *réserves foncières* sont des terrains faisant partie du domaine de l'Etat (terrains domaniaux, terres titrées au nom de l'Etat ou terrains communaux), mis à disposition de la puissance publique en vue d'une utilisation future. Sa constitution se fait après un choix déterminé d'usage, sa localisation et sa délimitation. Un terrain doté à une collectivité territoriale décentralisée peut être constitué en Réserve foncière. Il s'agit là d'une opération visant à donner des garanties foncières suffisantes pour des investissements privés ou public.
- **Cadre juridique.** Définies par l'ordonnance n°83-030 du 27 décembre 1983 relative à la sauvegarde, à la protection et à la conservation du domaine public et privé national.
- **Problématique.** L'efficacité d'une Réserve foncière passe par une correcte anticipation de l'espace nécessaire et la réalisation effective des opérations prévues afin d'éviter de « geler » des terrains et d'avoir des coûts accrus pour sa protection (occupations illicites).
- **Une nouvelle Agence de Gestion des Réserves Foncières (AGEREF).** Un récent décret (le décret n°99-698 du 26 Août 1999 portant création d'une agence de gestion des réserves foncières et fixant son statut) a institué une Agence avec le statut d'EPIC, placée sous la tutelle technique et administrative du Ministère chargé de l'Aménagement de la Ville et du Territoire et sous tutelle financière des Ministères chargés des Finances et du Budget, mandatée pour la gestion des réserves foncières « destinée à la réalisation de la politique nationale d'aménagement du territoire ainsi qu'à la promotion des secteurs économiques et social par la facilitation de l'accès à la propriété notamment pour les ménages de bas revenus ». L'AGEREF a pour objet d'acquérir et vendre des terrains, de procéder aux opérations de lotissement et de viabilisation, d'élaborer des cahiers des charges relatifs à l'occupation des parcelles, de préparer des actes de cession et d'acquisition, de remettre aux acquéreurs des titres fonciers d'immatriculation. Son conseil d'administration présidé par un représentant du Ministère de l'Aménagement et de la ville est composé de représentants des différents ministères publics, et son Directeur Général est nommé par Décret pris en conseil des Ministres.

**Tableau n°1 : Caractéristiques et résultats de quel ques modalités de sécurisation foncière**

	Immatriculation indirecte			Cadastre (nouveau cadastre)	SFR
	Immatriculation isolée	ODOC	Dotation		
<b>Exemples d'application</b>	un peu partout dans le pays	plusieurs régions : Antsiranana etc.	a) Hautes Terres b) Lac Alaotra c) Menabe	Abords des aires protégées (Andasibe, Ranomafana, Ankarantanstika) Plaine d'Antananarivo	Andapa Tulear Arivonimamo etc.
<b>Zone concernée ou type de terrain</b>	une parcelle domaniale	petites zones où existent plusieurs demandes	terrains domaniaux	« petite région »	un terroir villageois (terres de culture, jachères, forêts, etc.
<b>Logique de l'opération</b>	attribution d'un terrain vacant non encore mis en valeur ou déjà mis en valeur	idem que précédent mais économies d'échelles dans le traitement des dossiers	initiative d'une collectivité territoriale décentralisée, cession gratuite des lots sous condition de mise en valeur	initiative de l'Etat visant à procéder à l'apurement foncier de tout un périmètre, consacrer les droits par un tribunal foncier, d'établir un plan cadastral puis d'immatriculer tous les	attribution de droits exclusifs et sécurisés à une communauté villageoise



			terrains au cours de la même opération	
<b>Etapes de l'intervention</b>	a) Formalisation de la demande (constitution du dossier, dépôt de la demande, etc.) b) Instruction de la demande (repérage, affichage, reconnaissance domaniale, constatation de mise en valeur) c) Décision administrative	a) titre-mère délivré à une commune b) morcellement et remise des titres définitifs après constatation du respect des cahiers de charges	a) Ouverture des opérations par arrêté du Ministre b) Enquête préliminaire et campagne de sensibilisation c) limite des parcelles (phase physique) d) Tribunal terrier ambulancier (phase juridique) e) Phase administrative	a) Campagne d'information b) Abornement du périmètre du terroir et des ressources c) Enquête et levé parcellaire
<b>Acteurs principaux</b>	demandeur, Commission Domaniale Ordinaire (présidée par le Fivondrona) ou Itinérante (présidée par les Domaines) CIRTOPO, CIRDOM	commune, association villageoise bénéficiaire, CIRDOMO, CIRTOPO	Ministre Tribunal Terrier Itinérant CIRTOPO, CIRDOMO	Communauté de Base, Commune, CIRTOPO, Médiateur, Bureau d'étude privé ou ONG
<b>« Produit obtenu »</b>	titre foncier (si il y a mise en valeur) ou titre domanial (sans mise en valeur)	titre collectif puis titre individuel	titre cadastral	document SFR (peut évoluer vers une immatriculation)

- **Leçons pratiques : le sens des innovations actuelles**

Les communications présentées permettent de faire un premier point sur les leçons à tirer des expériences. Mais, produit d'une tendance à ne pas tenir compte suffisamment des acquis du passé ou encore du fait de l'urgence des réponses à donner, il apparaît que les évaluations des opérations les plus anciennes au niveau du terrain - méthodologies et résultats, impact au niveau des populations -, sont encore trop rares pour véritablement prétendre à un bilan approfondi. Seules quelques expériences sont bien documentées, et peuvent par conséquent mieux faire parler d'elles. On manque de recul pour les expériences les plus récentes, ce qui n'autorise qu'à formuler des hypothèses préliminaires. C'est donc une présentation « transversale » d'éléments partiels de méthodes et de résultats de mise en œuvre au niveau de terrains sur la base de plusieurs démarches à laquelle nous nous consacrerons ici.

- **Des procédures plus rapides et moins coûteuses**

- **Des résultats toujours décevants.** On n'insistera pas ici sur la lenteur, la complexité des procédures en vigueur qui se voient bloquées contre toute prévision ou malgré des efforts répétés, ne parvenant pas à leur terme dans les délais voulus et des coûts raisonnables (Cf. Raharimampianina, Lemaraina & al, Warnant). L'immatriculation individuelle présente un certain nombre de faiblesses : coût élevé des opérations topographiques, coût élevé du prix de cession de terrain non mis en valeur ; complexité de la procédure du fait de la diversité des intervenants, des déficiences de la publicité, etc. L'ODOC, conçue pour faire bénéficier d'économies d'échelles dans le traitement d'ensemble des dossiers, n'a pas eu les résultats escomptés en terme d'abaissement des coûts et d'accélération de la procédure. Quant au cadastrage il s'est avéré lui aussi plus lent et coûteux que les prévisions ne le laissaient supposer (Cf. Keck).
- **Réduction des délais et des coûts : des perspectives** Les perspectives de réduction de coûts et de durées de la procédure complète semblent, en revanche, engageantes au travers des quelques expériences novatrices proposées, comme le montre le tableau ci-dessous. Ces résultats éloquent demandent néanmoins des précautions dans leur interprétation : pour une part, le « produit » obtenu n'est pas le même ; par ailleurs il s'agit, dans bien des cas, d'opérations pilotes, à petite échelle, avec un parrainage serré d'un Projet, et donc dont la reproductibilité à grande échelle n'est pas gagnée. Nous reviendrons plus bas, sur la question des opérations pilotes et de leur capacité d'extension.

**Tableau n°2 : Résultats comparatifs de quelques expériences récentes<sup>55</sup>**

	Nature de l'opération	Résultats	Coût et durée de la procédure	Observations
<b>Dotation accélérée à Imamba-Ivakaka</b> (1993-1996)	Sécurisation en vue de la gestion et conservation des sols (Gestion Concertée des Terroirs)	140 ha titrés à 25 exploitations	20 titres en un an 19.000 Fmg/ha ; 71.000 Fmg/titre	opération visant à sécuriser 1200 parcelles mais suspendue prématurément
<b>Dotation dans le Menabe</b> (1998-1999)	Périmètre comprenant zone de culture, <i>monka</i> , friches et forêt	deux dotations dans 2 villages : 813 ha et 928 ha	2 ans, 21 millions de Fmg (études, cahiers des charges, délimitation périmètre)	
<b>Dotation Haut Plateaux</b> (1995-1997)	« Mise en valeur des terres libres » via la dotation jugée plus rapide que le titrage de lots individuels (84-96)	256 ha de périmètre de reboisement totalisant 1079 lots et concernant 34 communautés paysannes	(pas de données)	Le bureau de géomètre privé : appui le dépôt de la demande de dotation ; collectivités : opérations de transfert des actes
<b>Cadastrage du PE1</b> (1992-1998)	Bornage des aires protégées et cadastrage dans leur périphérie	38.000 titres établis, 838.000 ha enquêtés, 46.000 parcelles jugées par les TTA	-	Non achèvement de toutes les phases de l'opération
<b>SFR</b> (1999)	Terroirs rizicoles et forestier (Andapa) et agropastoraux à Sakaraha	22.000 ha dans 8 terroirs concernés	prix et durée variables : entre 1 mois par village et 60.000 Fmg/ha (800 parcelles)	plan régulier du périmètre et levé parcellaire au GPS

- **L'intervention foncière : une fiction « tombée du ciel » ou une « composante » d'une dynamique endogène de développement ?**

#### Cinq écueils qui font souvent buter ...

- **« Le *fanjakana* vient nous voler nos terres ! ».** La place que tient l'intervention foncière dans les dynamiques socio-économiques locales est une clef de toute première importance pour le succès de l'opération de sécurisation foncière. Le contexte de méfiance vis à vis du *fanjakana* qui prévaut bien souvent dans les campagnes est une donnée à prendre en compte si l'on souhaite contribuer à des nouvelles articulations entre les pratiques locales et le droit moderne, à un rapprochement entre l'Etat et les administrés (Cf. Lesira & al., Warnant). Dans bien des cas, la venue des topographes est interprétée par les paysans comme une tentative de spoliation de leurs terres ! Quand les dossiers finissent par s'enliser, la confiance qui a pu être établie avec les populations fini par s'éroder (Cf. Raharimampianina).
- **Des procédures réglementaires non toujours respectées ou faisables.** L'écart entre les procédures édictées par les textes et celles réellement suivies dans la pratique peut être important : dans le cas du cadastrage, par exemple, la campagne de sensibilisation et la phase de publicité peut être insuffisante ou incomplète ; ou bien ne se fait pas systématiquement l'intervention du tribunal terrier ambulant dans la phase juridique<sup>56</sup>. Les procédures d'immatriculation sont appliquées « mécaniquement » sans prendre en compte certaines contraintes locales (Cf. Lesira & al.).
- **« Une parcelle, un titre ».** Les interventions foncières s'intéressent le plus souvent aux « parcelles », et donc à une fraction seulement du terroir ou du territoire villageois<sup>57</sup>. C'est le

<sup>55</sup> Sources : pour Imamba-Ivakaka, TEYSSIER & ali. dans ce document ; pour Menabe voir PROGRAMME MENABE, 1998 op. cit. ; pour Hautes Terres, Samyn 1999; pour SFR, ONE, 1999.

<sup>56</sup> LEISZ S., ROBLES A., GAGE J., RAKOTOARISOA J.A., 1994 *La sécurité vis à vis la tenure foncière et la tenure des ressources naturelles à Madagascar*. Land Tenure Center.

<sup>57</sup> Le mot terroir est pris au sens classique de « partie des terres appropriées, aménagées et utilisées par le groupe qui y réside et en tire les moyens de subsistance ».

cas des opérations des Hautes Terres<sup>58</sup>, où ce sont les parcelles consacrées au reboisement qui ont été l'objet de la sécurisation ou encore du cadastre qui ignore les limites coutumières des terroirs villageois. C'est aussi le cas des interventions pilotes de dotation dans le Menabe, qui visaient en priorité la sécurisation de la partie agricole du terroir, c'est à dire les parcelles de *monka*, tandis que la majorité des autres espaces où les paysans exercent des droit d'usage était évincée de l'opération : forêts ou espaces naturels tels que mangroves, *horohoro*<sup>59</sup> ; et aussi certains pâturages<sup>60</sup>. En ignorant les modalités locales d'appropriation et d'exploitation du foncier, les interventions ne font que segmenter une réalité qui ne l'est pas aux yeux des paysans. Or le système « une parcelle, un titre », hormis le fait qu'il laisse souvent des « trous » dans l'espace, ne supprime pas les causes de l'insécurité foncière là où plusieurs droits et usagers sont en jeu.

- **Le titre foncier, un possible outil d'exclusion et ...d'insécurisation.** Certains acteurs villageois mettent habilement à profit le cadastrage ou l'immatriculation pour exclure « légalement » les autres revendications foncières ou d'autres ayant-droits. Dans certains villages, les immigrants ont pu mettre à profit l'opération de cadastrage en immatriculants leurs parcelles, pour s'émanciper du contrôle exercé par les populations locales, par les autochtones. On le retrouve dans des villages de la Côte Est à Beforona où les migrants constituent la majorité de la population (Cf. Razafy Fara & al)<sup>61</sup>, mais aussi fréquemment dans le Sud-Ouest concernant les terres de bas-fonds, que les migrants soustraient *de facto* au pâturages lignagers et aménagent pour la riziculture. Le cadastrage ou l'immatriculation peuvent ainsi contribuer à « fixer » les inégalités foncières.
- **Une mise en valeur, au caractère flou et qui contredit certaines modalités d'exploitation.** Le titre foncier est dans un bon nombre d'interventions – et en conformité avec le mode d'attribution de la propriété – conditionné ou donné en échange d'un aménagement, d'une mise en valeur ou de l'adoption de certaines techniques. Cette modalité est en réalité très arbitraire car dépendante de critères en réalité très variables utilisés pour l'évaluation de l'application de « la mise en valeur », même s'ils ont été consignés dans un cahier des charges. Souvent insuffisamment négociés avec les paysans, ils laissent la porte ouverte à des incertitudes et à des jeux stratégiques, du fait du risque d'un retrait de l'affectation par l'Etat. Les modes d'exploitation basés sur l'élevage sur terres de parcours en zone pastorale<sup>62</sup> ou sur l'exploitation des ressources forestières se voient par ailleurs lésés au profit de l'agriculture.

### Cinq pistes pour sortir du labyrinthe ...

De quelles façons les interventions ont ou peuvent mieux intégrer les logiques coutumières des modes d'appropriation du foncier ?

- « **Le foncier dans son environnement** ». La « sensibilisation insuffisante des populations » sur les lois et réglementations foncières est un leitmotiv de tous les discours sur le foncier. Si la sensibilisation préalable à l'intervention foncière peut progressivement évincer cette peur du *fanjakana*, elle ne le pourra que si elle est un véritable échange d'information et que si les options proposées par les paysans peuvent être écoutées. Souvent les questions du foncier touchent à celle de l'ensemble du terroir et des modes d'exploitation et peuvent s'appuyer

---

<sup>58</sup> BARBIER, J., 1993, *Programme de foresterie et développement paysan (FDP). Régularisation foncière*. Rapport de Mission. URBAPLAN, Juin 1993 (22 p.)

<sup>59</sup> *Hororo* : zone à végétation halophile

<sup>60</sup> Voir CABALZAR *op. cit.* ; Programme Menabe *op. cit.* ; et RAHARINOMENJANAHARY V., 1998 *Bases pour l'Aménagement du terroir : le cas du Village Marofandilia*. Mémoire de fin d'étude. ESSA. Université d'Antananarivo

<sup>61</sup> Voir aussi : MOORE P., *Le système foncier traditionnel des Betsimisaraka dans la région de Beforona : un aspects important de la gestion des ressources naturelles. Terroirs et ressources*. Revue n°3. Projet Terre-Tany/BEMA : 7-16

<sup>62</sup> St SAUVEUR, *op. cit*

favorablement sur une dynamique endogène de développement local et d'aménagement du terroir. La « *sécurisation foncière moteur de l'aménagement des espaces ruraux* » a été le principe adopté à *Imamba Ivakaka*. La SFR s'inscrit quant à elle dans un processus négocié d'aménagement du terroir et de gestion des ressources renouvelables (Cf. Maldidier).

- **« S'appuyer sur le parcellaire coutumier ».** Les démarches consistant à partir des parcellaires coutumiers, « *le maillage social de l'espace* »<sup>63</sup> semblent prometteuses car elles permettent une meilleure articulation avec les modalités locales de gestion du foncier. Sur la falaise Est, les communautés villageoises autochtones ont – à la différence des villages dominés par les migrants - préféré une voie collective à un titrage individuel qui aurait impliqué un partage des terres (« il est *fady* de partager la terre »). Les chefs de lignages ont représenté leur groupe comme « propriétaires » de parcelles de relativement grande taille (Cf. Razafy Fara & al.). Dans le Menabe, les unités choisies par les paysans sont les *dodoka* qui regroupent chacun les familles de plusieurs segments de lignage. Dans les vallées forestières d'Andapa, les paysans attendent des titres fonciers sur leurs rizières qui font l'objet de droits individuels tandis que sur les *savoka* des collines, un titrage collectif prenant en compte le découpage coutumier en *saha* pourrait leur suffire (Cf. Lesira & al.). De façon plus générale, dans les opérations SFR, c'est l'ensemble du « terroir villageois » qui est visé par l'intervention foncière, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Si certains terroirs ou territoires villageois sont bien délimités, beaucoup se chevauchent, - les habitants d'un village possédant des parcelles dans le village voisin, du fait du jeu des héritages et des stratégies matrimoniales – ou encore les terroirs ont des limites imprécises et floues sur les parties occupées par les forêts et les pâturages (Cf. Maldidier).
- **Des règles du jeu foncier plus décentralisées, négociées et contractualisées.** Le sens des interventions foncières est aussi celui d'une participation accrue de deux acteurs dans la sécurisation du foncier, initialement centrée sur l'Etat : les communautés locales structurées en associations et les communes. Les dernières, auparavant relativement marginalisées – à l'exception des procédures de dotation -, se voient accorder aujourd'hui un rôle central au niveau local comme c'est le cas dans la SFR : elle exerce une fonction d'arbitrage et de gestion des conflits, tout en participant activement à l'actualisation et à la mise à jour des informations foncières. Ce schéma n'exclut pas le recours à l'arbitrage de la puissance publique et aux services fonciers, indispensable pour éviter les « dérives locales clientélistes », et l'accaparement au profit des individus locaux les plus influents (Cf. Teyssier & al.). Quant aux communautés locales villageoises, elles deviennent des entités collectives que l'on peut responsabiliser dans la gestion du foncier et des ressources renouvelables. Dans la SFR, ces communautés se structurent autour d'un projet collectif et deviennent bénéficiaires de ce qu'on peut considérer comme un transfert de gestion du foncier (et des ressources renouvelables). La sécurisation foncière y est envisagée sous un angle nouveau, en abandonnant en partie la notion de « droit de propriété » au profit de celle de transfert de gestion. L'abandon de la condition de « mise en valeur » permet d'envisager de contractualiser entre Etat et paysans la gestion de l'ensemble des terres occupées, incluant celles du domaine privé et public que sont par exemple les forêts naturelles et les espaces de réserves foncières de la communauté. Le processus de négociation instauré vise autant « en interne » à ne pas exclure certaines parties prenantes locales du foncier (et des ressources) qu'à élaborer avec l'Etat des règles nouvelles s'inscrivant dans une vision à long terme du développement local<sup>64</sup>.
- **Alléger la procédure en replaçant la charrue avant les bœufs ?** Les expériences à Imamba Ivakaka, sur les Hautes Terres, à Andapa et Sakaraha et les nouvelles voies proposées de « cadastre rénové » (Cf. Rabesihaka), semblent toutes abonder dans le même sens. Elles mettent en premier lieu la « clarification préalable effectuée par les usagers », l'obtention d'un consensus au sein de la communauté sur le terroir, comme préalable à l'intervention des

---

<sup>63</sup> BERTRAND op. cit.

<sup>64</sup> MALDIDIER C., 1999, *Le point sur ...la Sécurisation Foncière Relative à Madagascar*, Antananarivo Mimeo (34 p.)

topographes. Il s'agit de construire, avec les populations, un véritable pré-cadastre local et un schéma d'aménagement du terroir suite à « la résolution des conflits », qui sont pour une partie au moins d'entre eux de petits conflits mineurs et facilement arrangeables (litiges de limites de parcelles entre deux voisins, partage d'une terre entre cohéritiers...). Le « Projet » ou, dans le cas de la SFR le médiateur, joue alors le rôle indispensable d'appui à la négociation entre les parties. Cette phase préparatoire peut permettre l'identification des usagers de la zone à titrer, la délimitation de la zone ainsi constituée, la clarification des parcellaires avec le règlement préalable des conflits sur les délimitations, et la matérialisation des terrains individuels. La demande d'immatriculation, transmise au service des Domaines, est alors vierge de tout litige, et la réalisation de pré-bornage accélère l'opération ultérieure. Ces démarches imposent l'intervention d'autres acteurs, mieux à même souvent que l'Etat à servir de facilitateur et d'opérateur local : les bureaux d'études locaux capables de réaliser des analyses socio-foncieres et de conduire une intervention sur cette thématique délicate en milieu rural, qui sont prévus dans l'intervention « GELOSE », et aussi les bureaux de géomètres privés (Cf. Rasoloarison).

- **Des outils et des méthodes pour donner du sens aux procédures.** Les instruments et outils utilisés sont une composante essentielle de l'intervention foncière et le résultat dépend de la façon dont ils sont appropriés par les acteurs. La carte peut être utilisée comme un instrument de négociation et de dialogue, si elle est lisible par les paysans (mention des lieux-dits, recours à la toponymie locale etc.). De la même façon, on peut réaliser des trames foncières permettant l'apurement du foncier en s'appuyant sur des croquis du périmètre et des parcelles de chaque usager sur support cartographique, constitué par un agrandissement de photo aérienne au 1/4.000, avec représentation des repères concrétisant les limites de parcelles (arbres, cours d'eau, fossé, canaux, limite de champs cultivé...). Ces croquis peuvent être la base de la résolution des conflits de limites et de la constatation contradictoire des occupations des sols. Ils peuvent être alors accompagnés par un prébornage ou piquetage.

## **2. Rendre plus cohérents les pratiques locales et le cadre juridique et institutionnel ... mais comment ?**

L'analyse comparative des différentes modalités de sécurisation foncière mise en œuvre nous a permis d'identifier les premiers éléments de réflexion, qu'il s'agit maintenant de reprendre dans une dimension et à une échelle plus large. Nous chercherons ici à mettre d'abord en évidence les acteurs et logiques à l'œuvre autour de cette question foncière à laquelle s'attachent de nouveaux enjeux. Puis nous tenterons de discuter quelques axes autour desquels s'élabore le débat sur le foncier, avant de résumer les options possibles sous forme de trois scénarios, prétendant contribuer à la poursuite d'un débat sur la réforme de la politique foncière à Madagascar.

### **• Le foncier au croisement de nouveaux acteurs, logiques et enjeux**

Le débat sur les modalités à suivre pour affronter le problème de la sécurisation foncière a repris depuis une dizaine d'années déjà dans certaines sphères « antananariviennes », en liaison plus ou moins étroite avec les opérations de terrain. Ce débat se situe sur une scène qui a beaucoup changé depuis la mise sur pied des axes du code foncier actuel il y a 40 ans : sont apparus de nouveaux acteurs – ou d'anciens acteurs avec de nouveaux habillages – cherchant à définir l'agenda foncier ; de nouvelles dimensions du foncier ont surgi et les enjeux ont parfois changé de signe.

### **« Ça bouge à Tana ! »**

Le débat foncier a été porté par trois grands « programmes » et évolutions nationales.

- **La question environnementale: du cadastrage à la décentralisation de la gestion foncière.** Le Programme Environnemental a joué un rôle précurseur en matière de foncier rural dès le début de la décennie avec ses actions de cadastrage. La simplification des procédures et l'utilisation d'outils techniques plus performants devaient conduire à cadastrer 2 millions d'hectares et à multiplier par 6 (60.000 ha par an) les capacités annuelles de cadastrage de l'Etat. Les résultats, en deçà des attentes - un million d'ha cadastrés seulement entre 1991 et 1998 (Cf. Keck) -, ont conduit, dès 1995 et en vue du PE2, à envisager des objectifs plus généraux de sécurisation foncière et à jeter les bases d'une nouvelle politique, orientée à la décentralisation<sup>65</sup>. La Sécurisation Foncière Relative, liée au transfert de la gestion des ressources renouvelables, permettait de « faire d'une pierre, deux coups » : visant un objectif de 150 à 200 communautés villageoises sur 5 ans, du fait de la rapide extension attendue de la GELOSE, on pouvait réaliser une sécurisation des droits fonciers à une échelle satisfaisante, qui aurait eu l'avantage de baisser les coûts de l'opération. Une surface traitée d'un million d'hectares par an avait même été proposée ! Comme dans les Plans Fonciers Ruraux en vogue dans plusieurs pays d'Afrique, cette option pragmatique, de terrain, devait donner corps à un deuxième volet, le lancement d'une réforme du code foncier «  *dans le but de réévaluer les politiques en matière de droits d'occupation des sols et de dégager un consensus sur l'évolution nécessaire de la gestion des terres domaniales [...]* »<sup>66</sup>. Cette réforme devait s'élaborer suite à une large consultation nationale, à l'image du processus participatif ayant précédé la réforme de la politique forestière de 1997.
- **Foncier et libéralisation économique : nouveaux acteurs, nouveaux enjeux...** Quelques années plus tard, et dans le cadre de la mise en place de politiques donnant un rôle central au secteur privé dans la réactivation économique, les négociations sur les prêts d'ajustement structurel du FMI et de la Banque Mondiale, allaient mettre sur le tapis la question des baux emphytéotiques pour les étrangers, et de façon plus générale celle des réserves foncières appliquées aux secteurs dynamiques de l'industrie et du tourisme. Jadis, l'Etat cherchait à contrôler le foncier pour en faire un instrument de développement au travers de projets publics, aujourd'hui, il faut mettre le foncier à disposition des investisseurs privés. Des acteurs nouveaux prennent la parole dans ce sens, tels que les groupements d'opérateurs privés touristiques<sup>67</sup>. Le document cadre de la politique économique (DCPE)<sup>68</sup>, a placé comme l'un des axes de sa stratégie à moyen terme en faveur du développement du secteur privé, «  *la simplification des procédures d'octroi de baux fonciers pour faciliter l'accès à la terre dans les zones à forte potentialités économiques (proximité des villes et des ports, zones à vocations touristiques)*  »<sup>69</sup>. L'autre face de la monnaie c'est évidemment la « modernisation » de l'Etat qui comprend les restrictions budgétaires de l'administration afin de contribuer à la résorption des déficits publics d'une part, et le transfert au secteur privé de certaines prérogatives historiques de l'Etat comme par exemple les travaux topographiques.
- **Le foncier, une roue indispensable de la charrette de la réactivation agricole.** Enfin, la question foncière apparaît aux yeux d'un nombre croissant d'acteurs publiques, privés, associatifs comme un élément clef pour la définition d'une nouvelle politique agricole (Cf. Randrianomenjanahary). Dès 1994, sont posés les termes d'une stratégie foncière qui permettrait de contribuer aux efforts du développement rural : faciliter l'accès des nationaux

<sup>65</sup> ONE, 1996, *Rapport final sur le Colloque International sur la gestion sécurisée des ressources naturelles renouvelables (GELOSE)*. Du 27 Juin au 1<sup>er</sup> Juillet, Hôtel Panorama CFCIGE ; Antananarivo, 141 p.

<sup>66</sup> BANQUE MONDIALE, 1996, *Rapport d'évaluation du Deuxième Programme Environnemental*. Oct. 96

<sup>67</sup> Cf. Rapport de projet de résolutions de l'atelier n°2 : *problèmes fonciers et aménagement des zones touristiques prioritaires*. Séminaire National de Suivi des Recommandations et résolutions des Assises internationales du tourisme. 8 au 10 avril 1997. Antsirabe.

<sup>68</sup> PRIMATURE, 1999, Document Cadre de Politique Economique 1999-2000 (DCPE). Antananarivo.

<sup>69</sup> L'octroi de terrains dans cinq zones à haut potentiel touristique et cinq zones à développement industriel constituera une étape pilote à l'échéance de l'année 2000.

sans terre à la propriété ; accélérer la procédure d'accès à la propriété et de délivrance de titres ; stabiliser et normaliser les relations entre exploitants et propriétaires dans le domaine du faire valoir etc.<sup>70</sup>. Plus récemment, le « Plan d'Action pour le Développement Rural » (PADR), issu d'un processus consultatif au niveau régional, identifie parmi les contraintes du secteur la faiblesse de la sécurisation foncière qui limite les investissements indispensables à une augmentation de productivité. Est proposée comme grande orientation « *l'élaboration de plans d'aménagement rural, l'extension de l'accès à la terre et l'intensification des actions de sécurisation foncière* »<sup>71</sup>.

### Encadré n°3 : Propositions et réalisations dans le foncier urbain et péri-urbain

(Cf. Rakotonirina, Ramananarivo & al., Ramamonjisoa )

#### Les solutions proposées en milieu urbain

- Mise en place de Plan d'Urbanisme et d'Occupation des Sols
- Participation ample des Collectivités Territoriales décentralisées qui déterminent les plans d'occupation des sols pour une rationalisation de la gestion du domaine privé national

#### Modernisation et mise à jour du cadastre d'Antananarivo.

- **Les objectifs** : améliorer la gestion et l'actualisation des informations permettant de gérer les titres et les droits fonciers de façon à améliorer la qualité et la rapidité du service au client ;
- **Zone touchée** : la plaine d'Antananarivo 78 km<sup>2</sup>
- **Volets et étapes du projet** : obtention de photos aériennes, cartes et ortophoto (1/500<sup>e</sup>) ; mise à jour sur terrain par les Services Topographiques (enquêtes, bornage des parcelles) ; consécration des droits de propriété par le tribunal Terrier Itinérant et la Commission Domaniale Itinérante ; Montage d'un Système d'informations foncières informatisé gérant les données numériques (géographiques) et alphanumériques.
- **Une meilleure imposition foncière** : le cadastre mis à jour et informatisé permet une amélioration du prélèvement des impôts fonciers (impôt foncier sur les terrains, sur la propriété bâtie et taxe annuelle) par échange d'informations entre Service des Impôt et Services fonciers : meilleures conditions pour la détermination et le contrôle de l'impôt (garantie dans la détermination de l'assiette de l'impôt, statistique, procédures).

## Un pays qui a changé...

Le contexte dans lequel se meut la question foncière est aujourd'hui relativement transformé par rapport au passé récent (les années 60) ou plus ancien.

- **Une « pénurie de terres » et une pression foncière plus généralisée.** La pénurie de terre et la pression foncière, suite à la croissance démographique et à d'importants mouvements de populations, est une réalité qui touche des régions nouvelles. Là où la terre était autrefois suffisamment abondante pour ne pas causer de conflits d'accès, elle s'est raréfiée aujourd'hui. Dans certaines régions comme le Sud-Ouest, les paysans qui ont fini par « manger leurs forêts » sont contraints de réaménager les terroirs et leur agriculture<sup>72</sup>. La pression des villes et des citadins les moins pauvres sur les campagnes se fait plus sentir que jadis.
- **Un jeu foncier complexifié et en évolution rapide.** Dans un nombre croissant de zones, dans un contexte de crise et de pression foncière, le jeu foncier s'est complexifié suite aux différents changements réglementaires, à la transformation des systèmes agraires, à l'irruption d'acteurs nouveaux.
- **Une demande de participation des acteurs locaux.** Les différents acteurs locaux « émergents » ou issus de l'héritage de la II<sup>ème</sup> République que sont les collectivités territoriales publiques

<sup>70</sup> Ministère d'Etat à l'agriculture et au développement rural. « *Politique pour le développement rural* ». MEADR. Février 1994.

<sup>71</sup> Voir : Comité interministériel d'orientation et de validation, 2000, *Plan d'Action pour le Développement Rural à Madagascar*. Résumé Exécutif. Primature. Antananarivo.

<sup>72</sup> Voir : Actes de l'Atelier CNRE-IRD, novembre 1999. Antananarivo

(provinces, communes), les groupes associatifs populaires et ONG's, aspirent à un nouveau partage de responsabilités avec l'Etat central et ses services déconcentrés. Les « opérateurs économiques » aussi demandent leur « part du gâteau » de la décision.

- **Les effets cumulatifs négatifs de la dégradation environnementale.** La prise en compte des effets environnementaux est devenue incontournable, non seulement en raison d'une nouvelle donne internationale, mais aussi parce que l'état de la dégradation des ressources naturelles (déforestation, érosion, etc.) est aujourd'hui tel dans certaines régions que les « effets externes » (érosion affectant l'infrastructure routière et agricole, l'entretien de la fertilité...) sont à l'origine d'énormes surcoûts qu'une économie appauvrie ne peut plus supporter.
- **Les termes d'un débat : cinq controverses en lumière**

Le débat récent sur le foncier à Madagascar a été parfois biaisé en se focalisant sur des points particuliers - l'accès des étrangers à la propriété foncière, réduire le problème foncier à une administration foncière incompétente cherchant à résister à tout changement, etc. - et en occultant d'autres dimensions incontournables de la question. Dans des cercles plus restreints, les « réserves foncières » sont associées trop rapidement aux grands investissements privés, ou encore, la Sécurisation Foncière Relative à l'environnement.

Cinq axes permettent à notre sens de donner des pistes pour structurer le débat sur une nouvelle politique de sécurisation foncière, et touchent les différentes facettes sous lesquelles, nous l'avons vu, peut se lire la réalité foncière malgache. Il s'agit de la place que devrait prendre: i) le juridique et l'institutionnel, ii) les systèmes fonciers locaux et le droit coutumier ; iii) la « propriété » ; iv) la modernisation de l'Etat et v) les dimensions techniques, économiques et sociales. Au risque de trop simplifier les points de vue, nous avons choisi de présenter les termes de ces controverses sous forme un peu extrême et « binaire », mais avec l'intention de pouvoir ainsi mieux contribuer à mettre en évidence les logiques sous-tendant.

#### **Approche depuis « le haut » (juridico-institutionnelle) ou approche depuis « le bas » (des actions de terrain plus décentralisées) ?**

Ce débat peut se résumer à deux grandes approches :

- **Une approche « juridico-institutionnelle ».** Selon la première, le foncier demande des solutions institutionnelles et juridiques nouvelles, en continuité avec la pratique historique qui a consisté à mettre l'Etat et l'appareil juridico-administratif au cœur de l'intervention foncière. Cette démarche suppose qu'un changement législatif et institutionnel pourra orienter les nouvelles pratiques. Les réformes proposées visent à réorganiser l'appareil administratif foncier (unification des services topo et domaniaux, etc.) ou mettent l'accent sur des modifications de procédures de cadastrage ou d'immatriculation. Selon certains le dispositif actuel présenterait des marges suffisantes d'amélioration: modifications et « toilettage » des textes actuels. D'autres, s'appuyant sur le caractère inadapté de la législation actuelle, appellent de façon un peu plus extrémiste à une rénovation totale du cadre juridique, et proposent une réforme radicale du code foncier.
- **Une approche plus « de terrain » et plus décentralisée.** Une autre approche, plus pragmatique, insiste plutôt sur la mise en œuvre d'opérations de terrains, en proposant une intensification des actions de sécurisation foncière. Plus consciente des problèmes d'application à Madagascar qu'on les solutions générales, elle compte sur la flexibilité qu'imposent les diverses conditions locales pour trouver des solutions plus adaptées à chaque lieu. Ainsi elle met l'accent sur le fait que ces opérations de sécurisation foncière devraient être le support privilégié d'une recherche d'amélioration des procédures, ou avoir le statut d'opérations pilotes visant à chercher activement des innovations institutionnelles et réglementaires.



La première proposition est sans doute incontournable sur plusieurs aspects – notamment le toilettage des textes – mais son optimisme se voit infirmé par l'expérience des dernières années et décennies où, on l'a vu, l'amélioration et la simplification des procédures est un leitmotiv qui a prouvé ses limites. Les codes fonciers même rénovés ne sont pas capables de changer durablement les pratiques et des problèmes imprévus exigent une suite infinie d'améliorations, pour ne pas parler de l'évolution même à laquelle sont soumis les systèmes fonciers locaux. Le fossé entre une loi et son applicabilité ne peut se résorber avec des seuls juristes, des seuls spécialistes du foncier ou des experts en dispositifs institutionnels, aussi brillants soient-ils. La deuxième proposition quant à elle, n'est pas sans danger. Une partie des expériences de terrain analysées dans la première partie a commencé comme « opération pilote ». Or les opérations pilotes ont un vice : elles s'entourent souvent de toutes les précautions nécessaires pour garantir leur réussite, condition qui est une des premières sources de leur non répliquabilité<sup>73</sup>. D'ailleurs le devenir de beaucoup d'opérations pilotes le montre : leurs innovations s'éteignent souvent après le départ du projet.

La résorption du hiatus entre dispositif juridico-institutionnel et réalités des procédures sur le terrain devront commencer par un « toilettage » des textes et une simplification de certaines étapes des procédures actuelles, dans le cadre d'opérations concrètes. Un nouveau climat pourra s'instaurer entre administration foncière et acteurs locaux, climat qui sera plus favorable à l'émergence d'innovations, chacun étant prêt à jouer le jeu (Cf. Raharimampianina, Andrianavahy). Pourrait alors graduellement être proposées des formes de sécurisation foncière s'écartant des chemins balisés de l'immatriculation et du cadastrage : des modalités chaque fois plus simples, plus souples et faciles à mettre en œuvre massivement, c'est à dire les mieux appropriables et appropriés par les différents acteurs locaux et nationaux.

- **Consommer ou résorber le divorce entre les normes, les pratiques et les systèmes fonciers locaux, et le système légal ?**

Le débat sur l'opportunité et les moyens de prendre en compte les capacités coutumières locales de gestion du foncier a repris depuis le milieu des années 90. Ce sont finalement les mêmes idées qui s'affrontent depuis une centaine d'années. La question du « coutumier » est toujours empreinte d'une certaine idéologisation. Tandis que les uns surestiment facilement l'harmonie et l'efficacité des systèmes coutumiers et du « traditionnel » en leur donnant toutes les vertus possibles, les autres, voient dans le « coutumier » quelque chose d'archaïque, et relevant d'une vision « passéiste ».

- **Assister (à) la fin du « coutumier » ?** Une première vision n'accorde aux systèmes coutumiers que le statut de simples vestiges de l'histoire. La gestion coutumière ne concernerait que les communautés les plus « traditionnelles » situées dans les endroits les plus enclavés du pays (Cf. Rabesihanaka)<sup>74</sup>. Appelés à disparaître, en vertu de l'évolution des sociétés, - reflété par l'individualisation progressive des droits fonciers - , ils ne peuvent être la base d'une nouvelle politique. Plus encore, certains considèrent qu'il faudrait favoriser leur disparition puisque les « coutumes » constitueraient un facteur bloquant aux innovations, à la gestion du foncier, une entrave à l'exploitation rationnelle des terres. Leurs propositions vont dans le sens d'une continuation de la politique visant à instaurer et diffuser les formes de propriété privée, via des programmes massifs de cadastrage et d'immatriculation.

---

<sup>73</sup> Le projet PARV devenu par la suite FDP, a commencé en 1984 ses premières expériences de sécurisation du foncier de reboisement dans des zones cadastrées donc épurées de tout droit préalable et avec l'avantage d'une brigade topographique permanente. Le projet *Imamba-Ivakaka* a réussi sur une toute petite échelle grâce à des fonds et des ressources humaines exceptionnelles. Les « projets » se comporte d'ailleurs un peu comme les paysans (source Barbier).

<sup>74</sup> Direction des Domaines et du Cadastre, 1996, *Inventaire des zones de propriété communautaire à la périphérie des aires protégées et sur les zones prioritaires de conservation des sols*. DDC. Consortium Permanence-Transtechnique. Antananarivo, Rapport Final, République de Madagascar.

- **S'appuyer sur les systèmes « coutumiers » ?** Un autre courant d'idée part d'un constat plus optimiste vis à vis des systèmes coutumiers. Selon lui, ces systèmes sont toujours vivaces, dans certaines parties du pays au moins, et ils peuvent, sous certaines conditions, devenir la base d'une nouvelle modalité de gestion du foncier : ils peuvent être « revitalisés » et participer amplement au système d'autorité et d'arbitrage indispensable à la gestion foncière. Leurs propositions visent à donner une nouvelle place aux systèmes fonciers locaux dans le droit moderne : il s'agirait que l'Etat puisse reconnaître simultanément le territoire et les structures de prises de décision des communautés villageoises dans un cadre négocié avec l'Etat<sup>75</sup>. Cette démarche où l'Etat constate simplement les occupations des terres par des occupants sans titre de bonne foi est déjà concrétisée par un décret dans le cadre des contrats GELOSE : la SFR en effet « *constate uniquement les droits de jouissance des occupants*<sup>76</sup> », avec la possibilité d'être prolongée, dans une deuxième étape, par une immatriculation classique. Elle s'inspire des logiques à l'œuvre depuis une dizaine d'année dans plusieurs pays d'Afrique sous l'appellation « Plan Fonciers Ruraux » (Cf. Basserie) : l'enregistrement des droits existants est une opération préalable à leur basculement dans le droit positif.

Les deux points de vue, quand ils sont poussés à l'extrême, sont critiquables. La première ne peut en effet ignorer l'échec des politiques foncières, depuis l'époque Coloniale, dans leurs essais d'éliminer et d'uniformiser les règles et les pratiques locales<sup>77</sup>. On a vu en effet comment persistent certaines modalités de régulation coutumière, malgré l'individualisation de l'appropriation des terres, et même sous un régime d'immatriculation. Quant à la deuxième approche, elle s'accompagne d'un certain aveuglement si, en se faisant l'avocat des normes locales coutumières, elle ignore la diversité des situations locales, en les mettant toutes sous le même sceau. Entre le transfert total de la gestion foncière aux communautés et aux instances locales, et l'absence de voix au chapitre des acteurs locaux, des solutions médianes sont probablement à trouver, capables de faire se rejoindre les deux points de vues ci-dessus.

Il s'agirait de chercher à valoriser et à tirer parti de façon adaptée et souple les « gisements » de capacités locales en matière de gestion et d'utilisation du patrimoine foncier, et de règlement des conflits. C'est d'ailleurs en partie ce qu'ont cherché à induire la dotation foncière et la SFR en donnant un rôle plus important aux communes et aux communautés locales. Pour s'adapter à l'extrême diversité des formes d'insécurité foncière au niveau local, une politique de sécurisation foncière pourrait s'effectuer de façon la plus décentralisée possible, avec des réponses diversifiées selon les cas. Cette réponse de l'Etat serait ainsi diverse à la fois dans l'espace (immatriculation ici, constatation de l'occupation là, rôle important d'instances locales ici, arbitrages fort de l'administration déconcentrée là etc.) et à la fois dans le temps, dans une sorte de système de sécurisation foncière à plusieurs « étages » (Cf. Razafindraibe & al.). Le premier « étage » serait constitué de la constatation des occupations avec, aussi possibilité de réaliser un enregistrement des différents droits. Dans un second temps on pourrait passer à des systèmes d'immatriculation ou de cadastre.

Néanmoins, donner une définition juridique aux règles locales afin qu'elles puissent être intégrées dans le droit positif et garanti par l'Etat, dans une logique de réconciliation du légitime et du légal, est une tâche non dépourvue de difficultés. Les expériences étrangères enseignent que le législateur est face au dilemme de chercher à refléter la diversité existante au risque d'alourdir terriblement les textes, ou, au contraire, de trop les simplifier au risque de s'éloigner des réalités

---

<sup>75</sup> Voir : ANONYME, *Actes de l'Atelier sur la gouvernance et la tenure des ressources naturelles renouvelables*, Mantsoa, 7-9 septembre 1994 (15 pages) ; et ONE *op.cit.*

<sup>76</sup> Article 2 du Décret n°98-610.

<sup>77</sup> Par ailleurs, les liens supposés entre l'accès au crédit et le titre foncier qui sont souvent invoqués pour justifier de cette voie ne prennent pas en compte l'évolution des systèmes bancaires qui, d'étatiques avec la garantie foncière comme base d'accès au crédit, sont passés à des formes décentralisées régis par d'autres formes de garantie.

locales<sup>78</sup>. Quant à une politique « simple » d'enregistrement des droits, un de ses problèmes est l'incertitude sur les catégories juridiques qui viendront sanctifier ces droits recueillis. Une loi cadre donnant des principes généraux et unifiés pour le pays, complétés par des textes d'applications plus régionaux et flexibles pourrait représenter un moyen de s'affranchir de ces difficultés.

- **Un système foncier basé sur quelle « propriété » ?**

On retrouve sous une forme un peu différente le débat présenté ci-dessus dans le type de principe qui devrait inspirer la politique foncière.

- **« Propriété comme droit d'user, jouir et abuser » ?** Un premier courant insiste sur une propriété qui s'inspire du modèle occidental et son classique « *usus, fructus et abusus* » en promouvant le système « une parcelle, un titre, un droit », où la terre s'autonomise de son contexte social, pour devenir un bien comme les autres. L'instauration et la diffusion de la propriété privée sur tout le territoire national, sorte de « privatisation » généralisée du foncier, constitue, nous l'avons vu, la voie dans laquelle devrait s'engager le pays selon eux. Une partie de ceux qui préconisent les options de cadastrage et d'immatriculation, en continuité avec la logique domaniale qui a prévalu dans le pays, adhèrent à cette représentation de la propriété.
- **« Propriété-patrimoine » ?** Un autre point de vue tend à faire de la propriété foncière plus un « patrimoine » qu'une marchandise : cette conception plonge ses racines dans la culture malgache, où les rapports des hommes à la terre sont à la fois matériels et mystiques, collectifs (des droits individuels inscrits dans des obligations collectives, le rapport à la terre définit les légitimités sociales), inscrits dans le prolongement du passé au travers des ancêtres (les hommes n'ont qu'un droit d'usage temporaire). Pour les individus et les groupes, la terre est un « patrimoine » qui demande à être traité comme tel. La sécurisation du foncier passe clairement par une « sécurisation des acteurs ». Elle est donc liée au groupe, à sa structuration interne (*fihavanana*) et sa projection dans l'avenir, ses relations avec d'autres groupes et instances (Cf. Razafindraibe & al.). Au centre de ses propositions on retrouvera donc les idées de consensus, de négociation, d'instances de régulation, qui concerne non seulement tous les acteurs locaux partie-prenantes directes du foncier mais aussi leur rapport à l'Etat. La SFR s'inspire en partie de cette approche qualifiée parfois de « patrimoniale » : elle abandonne d'une certaine façon, l'idée de consacrer des « droits de propriété » pour lui substituer celle du transfert négocié de gestion du foncier au bénéfice d'une communauté locale structurée.

Ces deux approches recoupent souvent deux points de vue contrastés sur la société malgache : celui qui reconnaît comme inéluctable le développement de l'individualisme, l'autonomisation progressive de l'individu chaque fois plus affranchi des liens et contraintes sociales ; et celui qui, insiste plus sur l'importance, malgré les tendances actuelles, de l'influence des règles communautaires, collectives sur les comportements des individus<sup>79</sup>. La diversité des sociétés locales et des situations foncières laisse à penser que les deux options ont néanmoins leur place conjointement dans le pays.

- **Moins d'Etat, plus d'Etat ou mieux d'Etat ?**

« Incurie », « incompetence », « surnuméraire » de l'Etat sont des « mots-clefs » devenus à la mode et qu'on fait suivre généralement de : « réduction des effectifs », « déconcentration », « décentralisation »... L'administration foncière n'est pas épargnée et les attaques se doublent parfois d'une accusation de résistance à outrance à tout changement. Pourtant, la clameur du

---

<sup>78</sup> Cette stratégie est qualifiée « de codification » par Leroy (in LEROY, 1998, Les orientations des réformes foncières en Afrique Francophone depuis le début des années 90 in LAVIGNE DELVILLE *op. cit.*).

<sup>79</sup> Rapport sur la gouvernance à Madagascar. PNUD

manque de moyens techniques, financiers et humains de cette administration suggère qu'on attend d'elle une capacité d'action qu'elle ne peut évidemment pas avoir. Alors ?

- **« Réduire l'Etat ».** Une première analyse attribue le problème foncier à un Etat trop important (double administration avec les « topo » et les « domaines »), chargé de trop de fonctions et d'inertie eu égard aux urgences du pays (Cf. Keck). Le constat est aussi que le foncier a cessé d'être une question que seule pouvait traiter l'Etat, au nom du développement économique et au moyen d'une administration spécialisée et centralisée. Une solution est donc de cantonner l'Etat à ses fonctions principales régaliennes en cédant une partie de ses prérogatives au secteur privé (le travail topographique pour les géomètres privés), et cela dans la logique de l'ajustement structurel. Les propositions formulées insistent alors sur la réorganisation de l'appareil administratif dans le cadre d'une politique de compression des effectifs, de promotion des bureaux de géomètres privés assermentés (Cf. Rasoloarison).
- **« Réanimer les services fonciers »** A l'inverse, une proposition courante consiste à attribuer les difficultés de la régulation étatique du foncier à un manque chronique de moyens, accentué depuis quelques années par la crise que traverse le pays. Les réalités de travail de l'institution sont éloquents : le gel des effectifs s'est traduit par une réduction de la moitié du personnel de jadis, les moyens financiers et matériels se sont eux aussi réduits, permettant à peine d'assurer le fonctionnement courant. Les propositions visent en conséquence à « réanimer les services fonciers » (Cf. Teyssier & al.) avec néanmoins l'idée parfois qu'il suffirait de donner des moyens à l'Etat pour que les opérations de terrains puissent se réaliser. Le cadastrage de près d'un million d'hectares dans le cadre du Programme Environnemental qui avait doté l'administration de ressources financières nécessaires n'est-il pas la preuve tangible que l'efficacité de l'Etat est aussi une question de moyens ?

La première position pose une question d'importance : pour véritablement transiter d'une voie où l'Etat avait un rôle d'aménageur exclusif de l'espace et de monopole de l'autorité sanctionnant les droits de propriété, à une voie de décentralisation, de partage des fonctions d'autorité et d'arbitrage avec la « société civile » et les Collectivités Territoriales Décentralisées suffit-il de chercher en priorité à réformer le dispositif institutionnel, surtout quand il s'agit d'une administration exsangue, et quand le futur est encore plein d'incertitudes ? La deuxième position quant à elle, a la vertu de pointer un véritable problème (et déjà ancien) pour comprendre les difficultés de l'administration foncière à mener sa tâche, mais elle serait fragile si elle n'incluait pas aussi des pistes prometteuses pour réduire les problèmes rencontrés en matière d'impact local de la sécurisation foncière telle qu'elle est menée aujourd'hui et de pérennité du système.

La controverse entre i) réduction de l'Etat dans le cadre de la « politique de désengagement » versus ii) l'allocation de nouveaux moyens et personnels pour augmenter la force d'intervention des Services Fonciers ne peut s'éclaircir en réalité qu'à la lumière d'une nouvelle répartition des prérogatives entre « usagers », Etat central et collectivités décentralisées, prérogatives qui concernent l'établissement des règles et le contrôle de leur application, l'arbitrage etc... C'est en concevant conjointement l'articulation entre cadre juridique, dispositifs institutionnels et opérationnels, et outils techniques que la place de l'Etat et les moyens dont il a besoin trouveraient une nouvelle cohérence dans la politique foncière

Par ailleurs, il peut être opportun de rappeler que, dans les dernières années, les dynamiques à l'œuvre sur la question foncière semblent avoir été dominées largement par des logiques « sectorielles » ou « de projet » s'exprimant sous forme de mise en œuvre de programmes fonciers (ou volets spéciaux de ces programmes) qui se sont juxtaposés jusqu'à maintenant de façon plus ou moins heureuse, chacun cherchant à tirer à lui « la couverture » limitée des services fonciers<sup>80</sup> :

---

<sup>80</sup> Hormis le cadastre et SFR du Programme Environnemental déjà mentionné, on trouve ainsi la Composante Cadastre du projet de Développement de la Plaine d'Antananarivo, volet « Sécurisation Foncière du Programme de Réhabilitation des Petits Périmètres irrigués » etc.

chaque programme a ses objectifs « sectoriels » (reboisement, agriculture, gestion des ressources...), sa cible (périmètres irrigués, aires protégées, ville, communautés rurales « gélosée » etc.), son mode opératoire, ses outils législatifs et techniques, Si de façon « individuelle », les résultats obtenus peuvent être notoires, ce n'est pas toujours le cas sur un espace donné où ces logiques sont antagoniques (code minier s'accrochant mal au code foncier, ou en concurrence avec le code touristique etc.). La question foncière étant, plus que jadis, à l'intersection de plusieurs problématiques (aménagement du territoire, décentralisation, développement sectoriel, protection de l'environnement), elle concerne pourtant simultanément les aires de compétences de plusieurs ministères publics et devrait mieux intégrer plusieurs législations sectorielles. Des instances de négociation, de concertation et d'arbitrage au sein de l'Etat, au niveau national et des régions, apparaissent inévitables et devraient guider cette rénovation générale de l'Etat que demande une solution à la question foncière.

• **« Efficacité technique », « équité sociale », « rentabilité économique et financière »: sur quel pied danser ?**

Les démarches concernant le foncier tendent souvent à privilégier une dimension particulière au détriment des autres.

- **« La nouvelle technologie foncière va résoudre les problèmes ».** Selon cette première approche l'introduction d'outils plus performants dans le domaine du foncier est capable de résoudre une large partie de la question foncière. En effet de nouveaux outils techniques se sont diffusés dans la dernière décennie à Madagascar (l'informatique, le GPS, l'orthophotoplan, le SIG), outils plus précis, plus fiables et plus rapides, qui ont contribué à baisser les coûts des activités topographiques (cartes et levés de terrain), et l'enregistrement et la gestion des données foncières<sup>81</sup>.
- **La dimension « sociale » : qui sécuriser et à quelle vitesse ?.** Une deuxième approche – explicite ou plus implicite - pose la question des acteurs et des zones sur lesquels devrait être mise l'emphase d'une politique et d'un programme de sécurisation foncière. Hormis le cas des villes, des différences apparaissent, schématiquement, entre ceux pour qui l'accès à la terre pour les investisseurs est prioritaire, et ceux qui privilégient une politique d'accès à la terre pour les paysans sans terres, ou encore ceux qui misent sur les secteurs les plus prospères des campagnes dans une perspective de développement par « *trickle down* ». Les propositions accentueront alors, respectivement, le bail emphytéotique, la question de la régulation du fermage et du métayage (et des programmes de colonisation), l'accès à la propriété foncière.
- **La dimension « politico-administrative » :** cette dimension déjà abordée plus haut concerne la place que devrait occuper l'Etat central, des Collectivités Décentralisées, le secteur privé et associatif dans la mise en œuvre de la sécurisation foncière (Cf. Rakotonirina, Andrianavahy).
- **La dimension « financière et économique ».** Enfin, une dernière approche s'intéresse plus particulièrement à la dimension fiscale et économique de la politique foncière. Elle met notamment l'accent sur l'importance fiscale d'une politique de cadastrage (Cf. Ramamonjisoa)<sup>82</sup> ou sur le besoin de mener une évaluation économique de la sécurisation foncière (Cf. Keck).

Considérer l'une de ces dimensions, indépendamment des autres, est une démarche qui ne peut évidemment suffire pour fonder une politique foncière: l'outil ne peut créer à lui tout seul le changement, même si il peut y contribuer ; faire un choix unidirectionnel en matière de secteur

---

<sup>81</sup> Direction des Domaines et du Cadastre, *Etude de la mise en place d'un système informatisé des informations foncières*. Rapport Final. URBAPLAN-SOMAGI. République de Madagascar, Juillet 1995

<sup>82</sup> CICO, 1996, *Analyse de la taxation foncière et de son impact sur la conservation des sols avec propositions d'améliorations*. Antananarivo (...p).

social à privilégier pose de graves questions d'équité sociale, et donc d'équilibres socio-politiques. En revanche, considérées conjointement ces dimensions apportent des éclairages complémentaires et indispensables à la prise de décision. Ainsi la fiscalité foncière, une indéniable source de revenus – à répartir entre l'Etat et les collectivités territoriales selon des modalités à définir –, peut jouer un rôle clef dans une politique de développement et d'aménagement du territoire, si elle est combinée avec d'autres outils économiques, institutionnels et réglementaires. Dans un autre domaine, la mise à jour des informations foncières – un des piliers de la pérennité du système – demande qu'on s'intéresse aux outils techniques disponibles et au dispositif politico-administratif.

- **Trois scénarios pour le foncier malgache rural**

Construire des scénarios a souvent la vertu de donner des points de repères concrets sur ce que pourrait être le futur et de redessiner avec plus de lumière, en retour, les problèmes du présent. Nous en présentons ici quatre possibles qui semblent émerger des débats et des points de vues précédemment décrits, en écartant d'emblée l'option du « laisser-faire », dont les coûts à la fois sociaux, politiques et économiques semblent véritablement trop élevés pour qu'elle puisse être plausible.

- **Option n°1. « *Il faut faire quelque chose !* » : des actions de terrain et des modifications législatives et réglementaires à coordonner**

Cette option consisterait en la continuation, mais avec des doses plus élevées de volontarisme, des efforts qui se concrétisent actuellement en matière foncière. Des programmes de sécurisation foncière, sur financement extérieurs, toucheraient des secteurs, des thèmes et des zones jugés prioritaires par le gouvernement et les différents bailleurs de fond, avec la panoplie des instruments existants qui seraient quelque peu améliorés. Serait promu par exemple l'apurement foncier et l'immatriculation sur les principaux périmètres irrigués en réhabilitation; ici des opérations de cadastrage ou de dotation foncière à des communes; là continuerait la mise en place de la Sécurisation Foncière Relative, les Réserves foncière là encore. La capacité d'intervention de l'administration foncière serait renforcée et le relais du secteur privé pour certaines tâches serait progressivement assuré.

La principale vertu de cette option est qu'elle reporterait sur le plus long terme les effets négatifs et les coûts politiques d'une réforme plus en profondeur et plus durable du foncier. Sorte de « patch-work » constitué par les différentes interventions foncières, elle aurait aussi l'avantage de ne pas imposer la recherche d'un « consensus » entre les différentes parties prenantes du foncier. Elle permettrait aussi probablement de donner de fortes garanties d'accès à la terre au secteur privé, quoique souvent au détriment des populations locales.

En revanche, l'addition et la juxtaposition des différentes actions entreprises rendrait difficile l'établissement de priorités nationales d'un point de vue géographique, sectoriel, et il est probable que l'on continuerait à buter sur la question de la cohérence entre les différentes actions, entre le code foncier et les différents codes sectoriels, malgré l'instauration de mécanismes de concertation au plus haut niveau. Ce « vide » pourrait être mis à profit par certaines catégories sociales et individus pour approfondir leur mainmise intempestive sur le patrimoine foncier national, avec, comme conséquence, l'approfondissement d'une inégalité dans l'accès au foncier.

- **Option n°2. « Plus et mieux du même ! » : un cadastre massif et rénové**

Cette option se baserait sur la mise en œuvre d'un cadastrage massif devant, sur une durée à déterminer, couvrir tout le pays. Les nouvelles modalités de cadastrage intégreraient les acquis des expériences de cadastre des dernières années, de façon à en améliorer l'efficacité. Parmi ces modifications on peut prévoir: le rôle plus important donné aux communautés et collectivités

territoriales décentralisées, notamment dans le règlement préalable des litiges; la simplification des procédures par l'exécution simultanée des phases physiques et juridiques par exemple ou le traitement informatisé de l'information foncière, (cf. Rabesihanaka). L'Etat, délesté d'un certain nombre d'activités qui seraient prises en charge par le secteur privé (activités topographiques, bornage) pourrait alors démultiplier ses capacités annuelles de cadastrage. Ces dernières pourraient croître régulièrement en passant à 20.000 hectares par an à 60.000 hectares à l'issue de 5 ans, pour atteindre dans le meilleurs des cas 200.000 has par an. La mise en place d'une fiscalité foncière plus équitable serait permise.

Cette option, s'insérant bien dans les modes de financement des bailleurs, aurait l'avantage d'être bien connue et maîtrisée par les Services Fonciers qui auraient un rôle leader dans la recherche et la mise en œuvre des améliorations. Une planification quinquennale pourrait être établie suite à la définition conjointe (gouvernement central, Provinces, bailleurs de fonds) des priorités. Par ailleurs on pourrait attendre de ce cadastrage une contribution marquée du secteur foncier à fournir des revenus fiscaux à l'Etat central, aux Provinces autonomes et aux communes.

Néanmoins, un des problèmes posés pourrait être la faible efficacité économique moyenne de l'opération, avec un ratio moyen coûts/résultats élevé au vu du bas coût de la terre dans une partie du pays. D'un point de vue global, il n'est pas sûr que les surcroîts de productivité économique (incluant les effets environnementaux) atteints, permettent de compenser les dépenses engagées, sauf si cette option est destinée en priorité aux régions de forte pression foncière et d'agriculture marchande. Mais dans ce dernier cas, il faudrait prévoir des solutions alternatives et temporaires pour les autres régions du pays et la proposition d'une stratégie « à deux vitesses » pourrait être reprise favorablement (Cf. Rabesihanaka) : des modalités de sécurisation « relative » pour certaines régions ; une sécurisation « optimale » pour d'autres. Par ailleurs, si les résultats obtenus, d'un point de vue de la « qualité » de la sécurisation foncière atteinte, seront sans doute meilleurs que par le passé, on peut redouter encore que certains problèmes persistent localement : par exemple, la mise à jour du système resterait un problème important mais qui pourrait être résolu en y associant de façon décidée les communes. Notons aussi que, même sous la meilleure hypothèse de gain de productivité (200.000 ha cadastrés par an), 250 ans seraient encore nécessaires pour cadastrer tout le pays.

- **Option n°3 : « Partons de tout ce qu'on a ! » : multiplication des opérations de terrain innovantes et réforme progressive du code foncier**

Cette troisième option placerait d'emblée la question de la sécurisation foncière dans un cadre « pluri-objectif » en visant simultanément des objectifs sectoriels (intensification agricole, gestion des ressources naturelles, développement touristique et minier), des objectifs d'aménagement de l'espace et du territoire et de décentralisation politico-administrative. Elle reprendrait ainsi, en les améliorant et en leur donnant un cadre institutionnel plus large et une perspective moins « environnementale », les efforts menés, depuis 1996, par le Programme Environnemental.

Elle serait fondée sur le lancement, en parallèle, de plusieurs processus: a) des opérations de terrain menées sous des modalités souples et diversifiées; b) des actions institutionnelles, réglementaires et fiscales visant à trouver des issues rapides aux blocages reconnus des procédures actuelles ; et enfin ic) le lancement d'un large processus consultatif en vue de la réforme du code foncier.

Les opérations de terrain se baseraient sur les acquis d'aujourd'hui, en reprenant les différentes modalités de sécurisation foncière disponibles et en cherchant à les perfectionner lors de leur mise en œuvre : i) des modalités d'immatriculation accélérée, que ce soit sous forme individuelle ou sous forme de dotation aux collectivités territoriales décentralisées; ii) des opérations de cadastrage rénové, comme pour l'option précédente ; ii) la « Sécurisation Foncière Relative », mais élargie à tout type de terroir rural, - et donc déconnectée du transfert de gestion des ressources

renouvelables –.Ainsi, les conditions de la transition vers une étape ultérieure d'immatriculation seraient précisées. L'intervention du secteur privé ne serait pas promue seulement dans les travaux de géomètres privés, mais aussi pour les activités d'information, sensibilisation, animation ainsi que les études socio-foncieres au niveau local. Ce sont des bureaux d'étude privés locaux et des ONG's spécialisés et agréés (dont il faudrait aussi assurer la structuration, la formation et l'appui financier) qui seraient chargés de telles interventions.

Les actions dans le domaine institutionnel, réglementaire et fiscal seraient engagées de façon parallèle aux actions de terrain, afin de favoriser une dynamique d'innovation. Parmi les mesures nouvelles pourrait être proposée la constitution, au niveau local et national, d'instances foncières de concertation, médiation et d'arbitrage, qui n'associeraient pas seulement l'Etat (comité interministériel) mais aussi des représentants des différents groupes sociaux et associatifs, corporatifs etc.. Le transfert progressif du domaine privé de l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées (Provinces et communes), qui constituerait une contribution favorable au processus en cours de consolidations des Provinces autonomes et des communes, pourrait y être envisagé. Serait aussi étudiée la mise en place d'outils de fiscalité foncière combinés avec des outils économiques, réglementaires et institutionnels au service du développement local.

Les avantages de cette option résident d'une part dans la diversité des réponses proposées aux problèmes de sécurisation foncière dans les différentes régions, et, d'autre part dans la possibilité d'articuler des impératifs de court terme avec l'élaboration d'options stratégiques de plus long terme. Si elle permet d'envisager de meilleures articulations entre systèmes fonciers locaux et droit moderne, entre le local et le national, entre l'Etat et la société civile, elle demanderait à prendre en compte les enseignements d'expériences étrangères récentes ayant suivi un chemin semblable, notamment en ce qui concerne les modalités techniques et institutionnelles de formalisation des droits coutumiers. La reformulation de la politique foncière se ferait en relation étroite avec l'avancée des processus mentionnés ci-dessus et donc en lien avec une décentralisation « en marche » de la politique foncière. Elle serait donc éminemment « participative ». Il serait ainsi possible d'imaginer l'élaboration d'une loi cadre nationale fixant les grandes orientations et les principes de base, accompagnée de textes d'applications élaborés au niveau provincial.

Mais son succès sera en partie dépendant des capacités de mettre en place un réseau d'opérations pilotes, incluant dès le début une véritable capitalisation et évaluation, sorte de vaste « action-recherche » organisée à l'échelle nationale, qui donnerait les bases concrètes et accessibles à tous pour la consultation nationale sur la réforme de la politique foncière. Une bonne coordination entre programmes, ministères et bailleurs serait nécessaire permettant d'articuler actions de formation, de recherche appliquée et d'animation rurale. Un problème clef serait les difficultés à contrôler politiquement un processus basé sur une série d'innovations institutionnelles, réglementaires, fiscales. Cet écueil pourrait être réduit en choisissant, pour le démarrage, quelques régions et zones requérant une intervention plus urgente.

## **Le foncier, cœur d'une société**

Le foncier est toujours au cœur d'une société, et sans doute plus encore à Madagascar qu'ailleurs. Il met en jeu des questions d'identité, de pouvoir, de partage des richesses, de rapport entre l'Etat et les populations. On ne peut donc le « penser » indépendamment des options de développement économiques et social que fait le pays. Les approches et débats « techniques » ci-dessus doivent donc retrouver la place qui est la leur, c'est à dire au service de choix de société qui font partie du monde du politique.