

Décentralisation foncière à Madagascar

► FONCIER

Isabelle Droy, IRD-UMR C3ED,

isabelle.droy@ird.fr

Patrick Rasolofo, Réseau des observatoires ruraux, Madagascar, rasolofo_andry@yahoo.fr

Jean-Étienne Bidou, UMR Ades-Tempos, jebidou@ades.cnrs.fr

► Cet article a été produit dans le cadre de la préparation du dossier Foncier de *Grain de sel* n°36 (septembre-novembre 2006). Faute de place, il n'avait pu être publié. Sa présente publication nous permet de revenir sur ce sujet, loin d'être épuisé dans le dossier, consultable sur le site www.inter-reseaux.org

LE PROGRAMME NATIONAL foncier vise à mettre en adéquation les pratiques foncières et le cadre réglementaire, dont la paralysie a, depuis de nombreuses années, amplifié quantité de problèmes ruraux : conflits entre autochtones et migrants dans les grands périmètres rizicoles, entre agriculteurs et éleveurs dans la partie ouest du pays, difficultés de la petite agriculture familiale articulée autour de la riziculture, où le métayage est important. Cette politique novatrice, tant sur le plan législatif que par son mode de gestion décentralisée, répond-elle à l'ensemble des problèmes fonciers ? Dans un milieu rural où inégalités foncières et inégalités sociales sont étroitement imbriquées, va-t-elle contribuer à atténuer les inégalités d'accès à la terre ? Les rapports de pouvoir locaux vont-ils avoir des répercussions sur l'accès des plus pauvres au processus de sécurisation foncière et aux arbitrages de conflits qui en découlent ?

La crise foncière à Madagascar, source de blocages économiques et de conflits.

La crise foncière qui prévaut à Madagascar depuis plusieurs décennies est liée à une vacance institutionnelle des pouvoirs formels et informels : depuis longtemps, sur une grande partie du territoire, la répartition des terres n'est plus arbitrée par les pouvoirs lignagers et, dans de nombreuses régions, l'appropriation par un individu ou une famille restreinte a pris le pas sur des modes de gestion collectifs, en particulier sur les terroirs rizicoles. Comme dans de nombreux pays, l'État s'est attribué la présomption de domanialité, étant donc propriétaire par défaut de toute terre qui n'est pas immatriculée, ceci jus-

DEPUIS 2003, Madagascar s'est engagé, à travers son programme national foncier, dans un processus de sécurisation foncière. Le fonctionnement du guichet pilote de Miadanandriana, sur les hautes terres, à proximité de la capitale, Antananarivo, illustre l'impact d'une politique novatrice sur la petite agriculture familiale.

qu'à la modification de la loi en 2005. La mise en valeur du domaine privé national par les paysans leur offrirait cependant la possibilité de faire une demande d'immatriculation, afin de sécuriser leurs droits sur la terre qu'ils avaient mise en valeur. Ce que certains ne manquent pas de faire, mais la procédure est coûteuse et longue, les services des domaines ne délivrant annuellement qu'un millier de titres environ, alors que plus de 500 000 demandes sont en attente depuis plusieurs années. Évidemment, ce fonctionnement engendre de la corruption et une aggravation des inégalités, les personnes riches et influentes (commerçants, fonctionnaires) ayant la possibilité de devancer les petits exploitants pour acquérir des droits sur des rizières ou des terres de versants (*tanety*), souvent déjà mises en valeur par des paysans.

Cette insécurité juridique et économique, ajoutée à la faible attractivité des prix aux producteurs, contribue à freiner l'intensification agricole. Les conflits fonciers sont nombreux, prenant une tournure parfois violente, en particulier dans les zones aménagées présentant une forte attractivité économique, comme sur les grands périmètres rizicoles (lac Alaotra, Marovoay, plaine de la Morondava, etc.).

La demande sociale de sécurisation foncière est donc très forte et les moyens informels mis en œuvre à travers tout le pays pour pallier les carences de l'administration l'illustrent bien : les transac-

tions sont concrétisées par des « petits papiers », documents écrits, parfois validés par les autorités locales, théoriquement sans valeur juridique, mais faisant office de système parallèle d'enregistrement des droits.

Dans les régions de peuplement ancien où la possession des rizières est stabilisée depuis longtemps, comme Miadanandriana que nous avons étudiée, la menace de dépossession est moins sensible. En revanche, il est nécessaire d'apurer les conflits issus de l'absence d'enregistrement des mutations, que ce soient les héritages, les partages, les cessions ou les ventes aussi bien sur les rizières que sur les *tanety*.

La décentralisation foncière : le transfert de compétences aux communes.

L'importante réforme engagée depuis 2003 a permis de rénover la législation sur le foncier et de modifier les modes de gestion foncière par la décentralisation au niveau des communes. Cette réforme suit étroitement la décentralisation administrative qui transfère au niveau local un certain nombre de responsabilités, avec pour hypothèse sous-jacente, mais pas toujours vérifiée, qu'une gestion locale est plus proche des administrés et prend mieux en compte les besoins de la population.

La création de niveaux intermédiaires dans les modes de sécurisation permet de maintenir le titrage individuel comme sécurisation maximale, mais aussi de reconnaître des niveaux intermédiaires de sécurisation, comme le *certificat foncier*, élément essentiel de la nouvelle gestion foncière, délivré à l'échelle de la commune après la mise en place des guichets fonciers. Latout du guichet foncier est le moindre coût et la proximité. Après une procédure de reconnaissance locale du terrain, de ses limites et de son propriétaire, un certificat foncier est établi par le guichet. Par la suite les transmissions et ventes pourront se faire au niveau du guichet qui tient à jour le plan local d'occupation foncière (PLOF). Les communes ont un intérêt direct à la mise en œuvre de la réforme. En effet, elle leur permet de lever l'impôt foncier qui, en milieu rural, représente

« LA CRISE FONCIÈRE QUI PRÉVAUT À MADAGASCAR DEPUIS PLUSIEURS DÉCENNIES EST LIÉE À UNE VACANCE INSTITUTIONNELLE DES POUVOIRS FORMELS ET INFORMELS »



© I. Droy, IRD.

Une source importante des ressources communales.

Le risque est grand de fixer de façon définitive des inégalités ou des injustices au cours de la mise en œuvre du PLOF, sous l'influence des pouvoirs locaux ou extérieurs : aussi un certain nombre de guichets fonciers pilotes ont été ouverts afin de préciser les méthodes avant leur généralisation. Celui de Madianandriana a été créé en 2004 avec l'appui de l'ONG Hardi. Chacun des 84 hameaux de la commune élit un représentant au guichet foncier, ce qui permet de mieux établir les droits et de

« SI LES RICHES EN SERONT
LES PREMIERS BÉNÉFICIAIRES, LA
DÉCENTRALISATION FONCIÈRE
PROFITERA AUSSI AU RESTE DE LA
POPULATION, QUI POURRA SÉCURISER
SES TERRES »

recouper les informations. La partie la plus délicate est la phase de reconnaissance locale ; à Madianandriana, elle est conduite de manière publique et regroupe l'ayant droit ou son représentant, les voisins, qui vont reconnaître avec le possesseur de la parcelle ses limites et marquer leur accord, les membres du comité foncier, et en particulier le(s) membre(s) élu(s) du ou des hameaux concernés, des représentants de la commune. Le public, souvent nombreux, trouve un intérêt dans le déroulement de l'opération. Chacun aura été averti par publication du calendrier du repérage des parcelles, rediffusé régulièrement à la radio.

Bien entendu, à l'étape de reconnaissance locale, les conflits éventuels sont mis sur la place publique ; leur

résolution est engagée, de manière à les apurer dans la mesure du possible avant la délivrance des certificats fonciers. La confrontation des plaignants, comme la phase précédente, regroupe le plus largement possible les parties prenantes et la population. Sans présumer que ce moyen soit tout à fait égalitaire, il offre l'avantage de limiter les pratiques clientélistes auxquelles les pouvoirs locaux pourraient être tentés de souscrire.

À qui peut profiter la sécurisation foncière ? La sécurisation profite d'abord aux « possesseurs » de terres agricoles, qu'ils aient mis eux-mêmes en valeur la terre ou qu'ils en aient hérité, et, en premier lieu, à ceux qui ont des « petits papiers » qu'ils feront valider.

Cependant, en milieu rural, les inégalités économiques sont importantes et étroitement liées aux inégalités foncières. Celles-ci tiennent à la superficie cultivée bien sûr, notamment en rizières, mais aussi aux modes de faire-valoir, direct ou indirect, parfois combinés au sein d'une même exploitation. Le métayage, en théorie interdit par la loi depuis la Seconde République, est largement pratiqué avec des

relèvements élevés sur la récolte ($\frac{1}{3}$ ou $\frac{1}{2}$ selon les contrats).

Dans la région de Madianandriana, le mode de faire-valoir direct est le plus répandu : les $\frac{2}{3}$ de la production rizicole proviennent de ce mode d'exploitation¹. Néanmoins, près du tiers des ménages prend des terres en métayage ou plus rarement en location. Ce sont des ménages plutôt « jeunes-pauvres » qui y recourent. Or, c'est aussi ce groupe qui produit le moins, faute de surfaces suffisantes, mais qui affecte la part la plus importante de sa production au paiement des frais de métayage. C'est aussi ce groupe enfin qui possède le moins de « petits papiers », par opposition au groupe le plus riche qui a visiblement engagé des procédures informelles de sécurisation.

Les métayers sont soumis régulièrement au risque d'éviction par leur « propriétaire » qui craint que, en cas d'occupation trop longue de la terre, le métayer fasse valoir le droit de « la terre à celui qui l'exploite ». La sécurisation des « propriétaires » pourrait donc avoir un effet positif sur la situation des métayers moyennant un préalable : la reconnaissance juridique du métayage, nécessaire pour pouvoir établir des contrats agraires.

La décentralisation foncière va-t-elle permettre à ces populations de mieux faire reconnaître leurs droits ? Certes, dans cette société rurale profondément inégalitaire, elle améliorera d'abord le sort des riches. Eux seuls sont vraiment préparés à l'enregistrement des terres : munis de petits papiers de valeur diverse, ils seront capables de les convertir assez rapidement en documents ayant une valeur juridique. Mais la décentralisation profitera ensuite au reste de la population. Disposant de papiers, ou bénéficiant des témoignages de la population villageoise, ils pourront eux aussi sécuriser leurs terres, chacun, bien sûr, selon ses avoirs, pauvres ou moins pauvres. Dans d'autres régions de Madagascar, la sécurisation foncière n'est pas réellement adaptée à la prise en compte des problèmes, notamment entre éleveurs et agriculteurs.

Mais la méthode de reconnaissance et d'enregistrement a autant d'importance que la sécurisation elle-même : elle ne peut se faire que par un processus véritablement participatif, qui impose aux protagonistes l'usage d'un espace public ouvert et transparent. ■

1. Analyse à partir des données de l'Observatoire rural de Manjankandriana (ROR, 2001), enquête auprès de 490 ménages. Une typologie réalisée selon une analyse factorielle des correspondances a permis de distinguer quatre groupes de ménages : « âgés pauvres » (31 %), « jeunes pauvres » (40 %), « jeunes moyens » (25 %) et un groupe de « riches », peu nombreux (4 %), mais qui se distingue très fortement du reste de la population.