

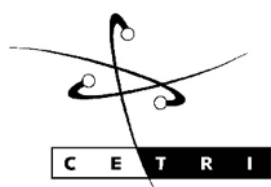


# La problématique foncière à Madagascar

## Tour d'horizon, enjeux, défis et perspectives

Rapport de mission  
(13-28 avril 2018)

Laurent Delcourt (CETRI)







Avant-propos

5



Introduction

6



1

Les enjeux fonciers à Madagascar : tour d'horizon

8



2

Une initiative novatrice : la réforme foncière de 2005

13



3

Limites, failles et omissions de la réforme foncière

17



4

Ambivalences de la politique foncière  
du gouvernement malgache

26



5

Défis et perspectives pour la société civile malgache

35



Bibliographie

43



# Avant-propos

Fruit d'un partenariat entre Entraide et Fraternité et le Centre tricontinental, cette étude consacrée à Madagascar est la première d'une série de quatre études de cas portant sur les obstacles et conditions d'« accès à la terre », thématique privilégiée par Entraide et Fraternité dans son programme 2017-2021, à la demande de ses partenaires Sud.

Destinée à capitaliser les compétences et les connaissances locales sur la problématique de l'accès à la terre dans des contextes spécifiques, en vue, à terme, d'« établir une pratique de plaidoyer commun Nord-Sud qui permette le renforcement de chaque acteur ainsi que le développement d'une réelle capacité d'influence sur la problématique de l'accès à la terre » (Cf. Note de cadrage Entraide et Fraternité), elle s'est donné quatre objectifs :

1. dresser un état des lieux de la question foncière et de sa gouvernance à Madagascar,
2. identifier les facteurs d'insécurité foncière, les acteurs et les obstacles qui limitent l'accès à la terre et à la propriété foncière, en particulier pour les femmes (perspective sexo-spécifique),
3. identifier les acteurs clés, dynamiques d'acteurs, mécanismes existants, stratégies et initiatives qui contribuent – ou peuvent contribuer – à faciliter l'accès à la terre, à sécuriser la propriété foncière et à renforcer les droits fonciers des familles/communautés paysannes,
4. résumer les principaux enjeux relatifs à la problématique de la terre, synthétiser les nœuds et résistances et proposer des pistes de réflexion et actions envisageables pour améliorer l'accès à la terre (pour les femmes en particulier) et la sécurisation

de la propriété foncière des familles/communautés paysannes.

La récolte des données sur le terrain a été réalisée entre le 13 et le 28 avril. Elle a permis de rencontrer de nombreux acteurs impliqués, peu ou prou, dans la problématique foncière à Madagascar (experts, techniciens, responsables d'ONG, membres de l'administration foncière, services liés aux communes, etc.) et, surtout, de recueillir, sur plusieurs terrains (Ibity, Antsirabe, Soavinandriana, Soamahamania, etc.), des dizaines de témoignages de paysans et paysannes, expropriés de leur terre ou en passe de l'être, soit autant d'histoires vécues qui permettent d'appréhender au plus près des réalités sociales concrètes, au-delà des rapports chiffrés et des discours abstraits.

Je ne saurais assez remercier M. Rajoeliso Koton-draona du BIMTT d'avoir organisé l'agenda des rencontres et de m'avoir accompagné tout au long de la mission. Son aide et ses recommandations ont été plus que décisives pour sa bonne réalisation.

Je remercie également Mme Lilia du VFTM pour son implication. Sa présence à nos côtés, sur le terrain, a sans nul doute permis l'ouverture de nombreuses portes.

Je tiens également à remercier Mamy Rakotondrainibe du collectif Tany et Mme Zo du Craad-OI pour leurs précieuses orientations et judicieux conseils, ainsi que Sœur Modestine et Sœur Leonardine pour leur accueil chaleureux.

Tous mes remerciements enfin à toutes les autres personnes qui ont accepté de me consacrer un peu de leur temps.



# Introduction

Madagascar est un pays profondément rural et agricole. La campagne constitue le cadre de vie des trois quarts de ses 24 à 25 millions d'habitants. Premier secteur économique du pays (entre 25 et 30 % du PIB) et principale source de devises (26 % du total des exportations en 2016)<sup>1</sup>, l'agriculture et ses activités connexes (pêche, élevage, sylviculture, etc.) mobilisent directement ou indirectement la majorité des actifs et procure la quasi-totalité des revenus familiaux (Banque mondiale, 2016).

Ainsi, d'après le dernier recensement (2011), 81% des ménages déclarent avoir eu une activité agricole au cours de l'année écoulée et 68% se considèrent comme des exploitants vivant essentiellement de l'agriculture définie ici au sens large – cultures annuelles ou pérennes, élevages, pêche, foresterie, chasse, cueillette. Principalement familiale et de subsistance (60% en moyenne de la production agricole est consommée par les ménages), l'agriculture malgache fournit aussi l'essentiel de l'alimentation aux ménages urbains (FAO, PAM, 2015 ; Banque mondiale, 2016).

Mais si les activités agricoles constituent bien le poumon économique du pays et fournissent à sa population ses principaux moyens de subsistance, les campagnes malgaches concentrent aussi bon nombre des problèmes auxquels est confrontée la Grande Île. En particulier, la très grande pauvreté qui touche l'immense majorité de sa population.

Madagascar demeure en effet l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un PIB d'à peine 410 USD par habitant, un revenu par tête en 2015 de 1320 USD (contre 3 383 en moyenne pour l'Afrique subsaharienne) et un indice de développement particulièrement bas qui situe l'île à la 158<sup>e</sup> place sur 187 pays (Banque mondiale, 2016 ; PNUD 2018). Près de 92% de la population malgache vit avec moins de deux dollars US par jour et environ 33% des ménages se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire. Sans surprise, l'écrasante majorité des pauvres (86% d'entre eux) et des personnes sous ou mal alimentées vivent en zones rurales et sont dépendants des activités agricoles et d'élevage pour assurer leur survie (De Schutter, 2011 ; FAO, PAM, 2015 ; Banque mondiale, 2016).

Le monde rural malgache est donc un monde au bord de la limite, constamment préoccupé par sa survie. Particulièrement vulnérables aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles, nombreux sont les

paysans et les paysannes qui peinent aujourd'hui à subvenir à leurs besoins les plus basiques. « *Près de 35% de la population rurale a faim – un chiffre qui s'élève à 47% parmi les petits agriculteurs et à 43% parmi les travailleurs agricoles journaliers –, et 51,1% sont vulnérables à l'insécurité alimentaire* », s'alarme ainsi l'ex-Rapporteur des Nations unies pour le droit à l'alimentation dans son rapport sur Madagascar. « *Cette situation est demeurée pratiquement inchangée depuis vingt ans (...). La situation du Sud est plus dramatique : 68% des ménages se trouvent en insécurité alimentaire.* »

*La faim, précise-t-il encore, affecte de manière disproportionnée les ménages dirigés par les femmes ou par des personnes âgées. Dans les districts du Sud, plus de la moitié des ménages n'ont pas de revenus courants leur permettant de faire face aux seules dépenses alimentaires. Pour ne pas mourir de faim, les ménages réduisent le nombre de repas, et passent à des régimes alimentaires moins diversifiés, privilégiant le manioc ou la patate douce, le riz étant devenu inabordable. Ou bien ils vendent leurs animaux d'élevage... Mais cette stratégie de décapitalisation est une impasse : elle annonce des difficultés plus grandes encore.* »

Et Olivier De Schutter d'avertir : « *Ce pays est en régression, et une crise humanitaire majeure se profile.* » (2012)

Ironie du sort, l'île rouge ne manque pas d'atouts. Sa population est jeune et relativement mieux formée que dans bon nombre d'autres pays pauvres. Elle ne connaît guère – ou si peu – de tensions ethniques et religieuses. Le degré de violence politique y reste très faible comparé à ses voisins continentaux<sup>2</sup>. Mais surtout, elle dispose de vastes étendues de terres arables non affectées à l'agriculture. Et son sous-sol regorge de ressources naturelles rares et non exploitées (Banque mondiale, 2016).

En dépit de cela, Madagascar ne parvient pas à s'extirper de l'ornière de la pauvreté et du sous-développement, voire s'y enfonce davantage, comme son monde rural.

## Comment expliquer un tel paradoxe ?

Indépendamment des causes de nature politique et économique (Razafindrakoto, Roubaud et Wachsberger, 2018) qui ont joué un rôle central dans la dégradation des conditions de vie des paysans et paysannes, beaucoup tendent à imputer cette situation aux performances médiocres de l'agriculture malgache : faible

<sup>1</sup> Voir [https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/17137\\_le-commerce-exterieur-de-madagascar-en-2016](https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/17137_le-commerce-exterieur-de-madagascar-en-2016)

<sup>2</sup> Voir à ce sujet Razafindrakoto, Roubaud et Wachsberger (2018)



productivité, techniques de production rudimentaires, inefficaces et décrites souvent comme peu durables, rendements médiocres, manque de diversification, déséquilibre entre les ressources et les besoins, surplus inexistant, visée d'autoconsommation, etc.

D'autres, encore, y voit l'effet d'une série de facteurs exogènes : enclavement des communautés paysannes, infrastructures inexistantes ou très dégradées, faible valorisation de la production agricole liée à la faiblesse du pouvoir d'achat dans les campagnes, accès limités aux marchés, absence de politique de soutien aux ruraux, chocs climatiques et catastrophes naturelles, etc<sup>3</sup>.

Mais si toutes ces variables affectent bel et bien, à des degrés divers, les conditions de vies des paysan(ne)s, deux tendances jouent un rôle décisif dans l'appauvrissement des communautés rurales malgaches.

D'une part, le croissant déficit d'accès à la terre pour de nombreux ménages pauvres et le fractionnement des exploitations familiales, qui réduit inexorablement la surface utile par ménage, génération après génération, héritage après héritage. À Madagascar, les gens ont faim ou sont en situation de vulnérabilité économique (et alimentaire) d'abord et avant tout parce qu'ils

n'ont pas accès à la terre et parce qu'ils cultivent des surfaces trop petites que pour s'assurer des conditions de vie dignes et décentes.

D'autre part, les croissantes pressions (démographique, écologiques, commerciales, etc.) qui pèsent sur la terre et tendent à exacerber la compétition autour du foncier, à aggraver la surexploitation des sols, à accroître la vulnérabilité socio-économique des communautés qui en vivent et à amplifier les conflits dans le monde rural malgache.

C'est dire combien l'enjeu foncier est central pour l'avenir du pays et le bien-être de la population, et combien l'accès à la terre constitue l'une des principales clés de voûte du développement, et un énorme défi pour la société malgache, au moment même où les terres sont l'objet de pressions de plus en plus fortes. Et il l'est d'autant plus que la terre, à Madagascar, joue un rôle majeur dans la vie sociale, la culture plurielle et les pratiques traditionnelles du peuple malgache

Avant de nous pencher sur les politiques foncières à Madagascar et sur leurs limites, un tour d'horizon de quelques points saillants pouvant éclairer la question foncière et ses rapports avec la société nous paraît indispensable.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet, Sandron (2008), Dabat & Treyer (2010)



# Les enjeux fonciers à Madagascar : tour d'horizon

## 1.1. Un espace agricole fragmenté et saturé

En dépit d'immenses réserves de terres arables, estimées de 8 à 30 millions d'hectares, à peine 6% de la superficie du pays, soit environ 3,5 millions d'hectares (ou un quart des terres arables), serait dédiée à des cultures permanentes - contre 58% pour les prairies et les pâturages et 21% pour les terres forestières et les terrains boisés (Sandron 2008 ; LandMatrix, 2016 ; Banque mondiale, 2016).

C'est sur cette petite portion du territoire malgache, dite utile, que se concentre l'immense majorité de la population du pays. Ainsi, d'après un recensement du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (en 2004), près de 2,5 millions d'exploitations agricoles se concentraient sur cet espace au début des années 2000. Et 80% de ces exploitations étaient des unités familiales qui exploitaient ensemble environ 97% des terres cultivées. Si ces chiffres montrent la quasi-inexistence de grandes exploitations agricoles à Madagascar, sur le modèle par exemple du latifundium latino-américain, ils témoignent aussi de l'exiguïté des exploitations familiales. Au début du millénaire, 70% d'entre elles cultivaient moins de 1,5 hectare (Sourisseau et al, 2014). Une surface a priori suffisante, dans des conditions normales, pour faire vivre une famille, mais qui tend à se réduire inexorablement du fait de la

forte pression démographique (3% de croissance dans les campagnes) que connaît le pays.

Génération après génération, les exploitations ne cessent en effet de se morceler, l'héritage étant de loin le premier moyen d'accès à la terre dans le pays. Et cette dynamique de fragmentation réduit à son tour les capacités productives de chaque exploitation et, partant, les moyens de subsistance des ménages qui en vivent. « *Au-delà de la question de l'accès à la terre pour les jeunes ruraux et les paysans sans terre*, note ainsi la Banque mondiale, *ce morcellement pose également la question de la viabilité des exploitations existantes.* » (2016)

Entre le recensement de l'agriculture de 1984/85 et celui de 2004/2005, le nombre d'exploitations aurait en effet augmenté de près de 65% tandis que la surface physique moyenne des parcelles cultivées serait passée de 1,2 hectare à 0,87 hectare, avec des rendements moyens tout aussi bas, estimés à 2,5 t./ha (De Schutter, 2011 ; Banque mondiale, 2016). Et cette tendance à la fragmentation est encore plus inquiétante sur les hauts-plateaux centraux, en territoire *merina* (haut plateaux centraux), où la taille moyenne des parcelles se situe désormais au-dessous du demi-hectare.

Dans cette région qui constitue l'un des principaux greniers à riz du pays, l'espace agricole est sur le point d'atteindre un dangereux point de saturation. Là



comme ailleurs, cette fragmentation des exploitations oblige alors les paysans à surexploiter des parcelles de plus en plus réduites, bien au-delà de leur capacité de récupération, à mettre en culture des terrains peu propices à l'agriculture, et à conquérir de nouveaux espaces sur la forêt et d'autres milieux naturels (Dabat & Treyer, 2010 ; De Schutter 2012).

## 1.2. Une agriculture qui érode ses propres bases

Conséquence de cette pression anthropique, le sol se dégrade et s'appauvrit de plus en plus, accentuant davantage encore les difficultés des ménages paysans. Les quelques rares études disponibles permettent de se faire une idée de l'ampleur du phénomène.

Ainsi, d'après une étude réalisée au début du 21<sup>e</sup> siècle, 42% des ménages déclaraient une dégradation de la fertilité des sols des bas-fonds et 48% de ceux des *tanety* (collines) sur les dix dernières années (une dégradation jugée très grave pour 16% des ménages sur bas-fonds et pour 23% sur *tanety*). Ce travail montrait en outre une forte corrélation entre dégradation environnementale et pauvreté. Les paysans les plus pauvres étant, en effet, bien plus nombreux à constater une baisse de fertilité sur leurs terrains.

Publiée à peu près au même moment, une autre enquête réalisée auprès de 200 communes rurales mettait quant à elle en évidence une baisse des rendements du riz irrigué et des revenus agricoles de 1987 à 1997, de même qu'une baisse de la fertilité des sols des communes et un empiétement inquiétant des cultures sur le domaine forestier (Dabat & Treyer, 2010).

L'exiguïté des terrains et la baisse de fertilité des sols poussent inévitablement les populations rurales dans un véritable cercle vicieux. Pour assurer vaille que vaille leur survie, en l'absence de politique de soutien à l'agriculture familiale, elles mettent en culture des flancs de collines ou défrichent massivement des espaces boisés. Près de 1,5 million d'hectares de forêt auraient ainsi disparu entre 1990 et 2005. Entre 2000 et 2005, 40 hectares de forêt ont disparu annuellement, soit un taux de déforestation de 0,53% par an. L'utilisation de pratiques agricoles non adaptées et cette déforestation accélèrent ensuite l'érosion des sols qui, note De Schutter, « atteint des proportions rencontrées dans peu d'endroits sur la planète. Cette érosion est un obstacle à une dynamique d'agriculture durable et productive : la couche superficielle fertile du sol est constamment érodée ou disparaît sur certains versants, rendant les sols inaptes à la production. » (2012)

Reste que les pratiques paysannes (mise en culture de versant de collines lavées par les pluies, cultures sur brûlis, absence de jachère, défrichement pour la production de charbon ou la récolte de bois de chauffe ou de

construction, feux de brousse non contrôlés, etc.) ne sont pas seules en cause dans cette dégradation des sols et des environnements naturels. Avec l'exploitation minière et celle, illicite, du bois précieux, les aléas climatiques et les catastrophes naturelles, de plus en plus fréquentes, y contribuent tout autant sinon davantage.

## 1.3. Des zones rurales très vulnérables aux effets du réchauffement climatique

De plus en plus convoitée pour ses ressources, l'île rouge figure en effet parmi les pays les plus vulnérables au changement climatique, après l'Inde et le Bangladesh. Elle est touchée par des cyclones de plus en plus fréquents et violents. Elle connaît d'importants dérèglements saisonniers. Et elle est régulièrement la proie d'invasions de criquets qui compromettent les moyens d'existence de millions de personnes, dans le sud du pays en particulier: « La vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles est donc extrême, note Olivier De Schutter, le pays a enregistré 46 désastres naturels (cyclone, sécheresses, épidémies, inondation, invasions acridiennes affectant cumulativement 11 millions de personnes au cours des 35 dernières années, causant des dommages estimés à 1 milliard de dollars. » (Ibid) Là encore, ce sont les paysans et paysannes qui sont les premières victimes de ces catastrophes et phénomènes climatiques extrêmes qui perturbent les cycles de production, détruisent leurs récoltes et érodent leurs moyens de subsistance<sup>4</sup>.

## 1.4. Montée des conflits et dissolution du tissu social dans le monde rural malgache

Dans un pays où la terre est considérée comme un patrimoine sacré, légué par les ancêtres, et où elle constitue encore la base fondamentale de multiples formes de solidarités collectives, cette pression anthropique a eu bien d'autres conséquences délétères, d'ordre social et culturel. « Dans ce contexte de faible intensification et de saturation de l'espace de production, note ainsi Sandron, l'accès à la terre devient primordial, voire vital (...) Les rapports de concurrence pour l'espace et la terre sont de plus en plus rudes, menaçant de fait les relations de réciprocité, d'entraide et d'échange (fihavanana) entre membres des communautés villageoises. » (2008)

De fait, la concurrence autour du foncier tend à dissoudre les liens sociaux/communautaires dans les campagnes. Elle fragilise la situation des usagers les plus faibles de la terre (femmes, métayers, éleveurs, sans terre). Elle renforce le phénomène de « squattérisation » (occupations illégales de terres). Elle accentue les phénomènes d'insécurité dans le monde rural comme le montre la forte augmentation des vols, de

<sup>4</sup> Voir l'analyse d'Entraide et Fraternité Madagascar, *Paysans et paysannes face aux changements climatiques* réalisée par Maxime Caudron (2015)

zébus, de vanille et même de maïs et de manioc sur pied dans la campagne<sup>5</sup>. Et, en précarisant toujours plus les communautés rurales, elle sape les mécanismes traditionnels de solidarité, participe d'une explosion des conflits dans les campagnes et génère des tensions inédites entre groupes sociaux, entre migrants et autochtones dans plusieurs régions de colonisation par exemple (M. Jao, 13 avril 2018 ; Mme Zo, 13 avril 2018).

« *L'augmentation des vols dans les campagnes en dit long sur l'état du tissu social et la dissolution des liens communautaires dans le pays*, explique ainsi Mme Zo, coordinatrice du Craad-OI<sup>6</sup>, *les mécanismes traditionnels d'entraide et d'accueil des nouveaux venus ne fonctionnent plus. Traditionnellement, le nouveau venu, le migrant, se voyait accorder par la communauté un lopin de terre. Mais, aujourd'hui, ces migrants, comme les Antandroy (littéralement ceux qui vivent dans les épines, peuple nomade du sud du pays), sont stigmatisés. Beaucoup d'entre eux se sont installés et cultivent la terre dans diverses régions depuis longtemps, mais on sent une montée de la xénophobie à leur égard en ce moment à cause, je le crois, de la pression croissante sur la terre.* » (13 avril 2018)

## 1.5. Nouvelles pressions commerciales

Ces vingt dernières années, d'autres facteurs que la démographique galopante, le réchauffement climatique et les « mauvaises » pratiques paysannes ont accentué la concurrence autour du foncier et dégradé les conditions de vie dans les campagnes. « *Dans le domaine des ressources naturelles et du foncier, note Sandron, la variable démographique sert trop souvent de bouc-émissaire, ce qui permet de ne pas reconnaître le rôle d'autres variables, typiquement de l'ordre du politique. Sans minimiser le rôle de la croissance démographique dans la compétition pour l'espace foncier... elle ne peut cependant pas être considérée comme « une condition nécessaire et suffisante qui provoquerait un affrontement violent »... d'autres variables (sont) génératrices de conflits fonciers comme le « caractère exogène et irréaliste des législations étatiques », la modification de la valeur de la terre et des pouvoirs en présence induite par les projets de développement ou encore la colonisation agricole massive qui entraîne des conflits entre autochtones et allochtones.* » (2008) Les investissements à grande échelle qui ont fait leur grand retour à Madagascar depuis 2012 font désormais aussi planer une nouvelle menace sur le monde rural malgache.

La crise alimentaire de 2007/2008, le prix élevé des matières premières et la nouvelle compétition qui se joue au niveau international pour l'appropriation des ressources ont suscité un nouveau regain d'intérêt de la part d'investisseurs internationaux pour la terre à Madagascar. Nombre d'opérateurs économiques, issus de pays (Italie, Royaume-Uni, Canada, États-Unis, Chine, Corée du Sud etc.) et de secteurs divers (agro-business, énergie, secteur touristique, environnement, mines, etc.) ont alors commencé à investir massivement dans le foncier. Encouragés actuellement par les autorités (voir chapitre IV), ces nouveaux investissements exacerbent la compétition pour les terres et accroissent leur valeur marchande (en particulier les plus fertiles d'entre elles ou les mieux situées). Mais ils démultiplient aussi les risques de spoliation des communautés paysannes de leurs terres ou ressources<sup>7</sup>, dans un contexte marqué par une insécurité foncière généralisée.

## 1.6. Régime foncier inadapté, insécurité foncière généralisée

Traditionnellement, les communautés rurales malgaches considèrent que la gestion des espaces ruraux doit s'appuyer sur les règles coutumières que sont, par exemple, la transmission privilégiée par héritage, l'exo-inaliénabilité<sup>8</sup> (pour préserver la terre des ancêtres, le *tandranzina*) et, surtout, l'appropriation par la mise en valeur (Sandron, 2008).

Puisant dans une tradition ancienne, cette dernière coutume qui donne la priorité aux « premiers venus » a été reprise, codifiée et étendue par la royauté Merina (jusqu'en 1897) à l'ensemble du territoire, au rythme de ses conquêtes. Même si toutes les terres appartenaient alors *de facto* aux souverains merinas, les familles et les communautés installées sur une terre ou la mettant en valeur se voyaient accorder sur cette dernière un droit d'usage collectif en vertu de cette coutume. « *Les principes du droit du premier venu, du solam-pangady et du maintimolaly étaient ainsi au cœur de la reconnaissance sociale et juridique. Les droits nés de l'occupation et de l'aménagement sont reconnus par la communauté et entérinés par les souverains en contrepartie d'un système d'imposition censitaire prélevé sur la production, le hetra santa-bary.* » (Andrianirina & Raporison, 2015)

<sup>5</sup> Dans les campagnes, ces vols sont aussi le fait de mafias et de bandes criminelles. Ils sont parfois commandités au plus haut niveau. Cette criminalité organisée est considérée aujourd'hui comme l'un des problèmes majeurs de l'agriculture familiale malgache. Elle entraîne en effet des conséquences graves et indéniables sur la productivité des zones rurales : les paysans n'osent plus travailler les champs les plus éloignés de leur domicile et l'élevage se limite depuis quelques temps à l'élevage d'animaux que l'on peut loger sous le lit familial la nuit (Mamy Rakotondrainibe, 14 octobre 2018).

<sup>6</sup> Le Centre de recherches et d'appui pour les alternatives de développement – Océan indien est une organisation panafricaine indépendante située à Madagascar. Fondée peu après la crise politique de 2009, elle s'est donnée pour mission de « *promouvoir des alternatives de développement durable centrées sur la réalisation des droits humains et basées sur les principes d'égalité de genre et de justice sociale, économique et écologique.* » Suivant de près les questions foncières, elle publie régulièrement avec le collectif Tany, basé à Paris, des communiqués dénonçant des cas d'accaparement et leurs impacts sur les populations locales ou l'inconséquence de certaines lois.

<sup>7</sup> En témoignent plusieurs cas récents d'usurpation et d'expropriation mis en lumière par la société civile. Voir notamment Recommon, Tany, SIF (2013) et les récents communiqués du Collectif Tany et du Craad-OI.

<sup>8</sup> L'interdiction de céder une terre – par le mariage par exemple – à un tiers en dehors du groupe d'appartenance.

Si les principes sur lesquels repose ce système sont encore fortement ancrés socialement et culturellement dans les communautés rurales à Madagascar et guident encore les pratiques, ils ont été balayés du jour au lendemain par l'administration coloniale (1897-1960).

Sitôt après avoir aboli la royauté, s'inspirant des Britanniques, les Français appliquent en effet à l'île le système, dit Torrens, à savoir une forme de gouvernance foncière importée qui supprime les droits fonciers antérieurs, instaure le principe de domanialité (la terre appartient à l'État), fait de l'administration coloniale la seule source du droit, introduit les droits individuels de propriété (essentiellement pour les colons), institue le titre foncier comme preuve ultime de propriété et formalise cette dernière à travers son inscription dans un livre foncier.

Dans le même temps, l'État colonial délimite et immatricule des Périmètres de Colonisation (PC) qui sont morcelés et cédés à des colons et/ou des entreprises, regroupe les communautés indigènes dans des réserves (Réserves indigènes), situées à proximité des PC et destinées à fournir la main-d'œuvre et à contrôler la pression migratoire, et lance de vastes opérations cadastrales<sup>9</sup>.

Après l'indépendance, l'État postcolonial malgache ne rompt pas complètement avec ce régime. Même si le renforcement des droits des citoyens malgaches est au centre de ses préoccupations, dans la pratique, il ne fait que couler ses politiques foncières dans le moule juridique de la colonisation. Il maintient le système Torrens, reprend à son compte la gestion des PC, et donne à son administration foncière tout pouvoir en matière d'immatriculation des terrains et de délivrance des titres fonciers, lesquelles demeurent les seuls documents reconnus officiellement.

Dans une large mesure, la population malagasy a quant à elle continué à s'appuyer sur la tradition ou la coutume dans son mode d'appropriation et de gestion de l'espace foncier, considérant le plus souvent l'administration et ses services avec suspicion, sinon avec défiance.

Inévitablement, cet hiatus entre les pratiques locales et des codes juridiques inadaptés et importés a fini par déboucher sur une insécurité foncière généralisée à l'échelle de l'île, dans un contexte d'affaiblissement continu de l'État malgache et de pressions croissantes sur la terre: « (...) *la dualité entre les dispositifs juridiques et techniques conçus du temps de la colonisation avec les nouveaux contextes politiques, sociaux, institu-*

*tionnels, administratifs et financiers amenés par les premières républiques a entraîné les premiers symptômes d'une crise foncière qui va se renforcer au cours des décennies post-indépendance* », notent ainsi Andrianirina et Raparison(2015).

La diminution constante des moyens de l'État, en particulier après la cure d'amaigrissement de l'État dans les années 1990 sur la recommandation des institutions financières internationales, a en effet provoqué l'asphyxie de services fonciers de moins en moins armés pour répondre à la multiplication des demandes d'immatriculation et pour assurer la gestion des terres sur un aussi vaste territoire. Et cette accumulation de demandes en souffrance, associées à des procédures complexes, a rallongé considérablement les délais et les coûts des opérations.

L'obtention d'un titre devait ainsi passer par une vingtaine d'étapes, rendant la démarche longue (plusieurs années), complexe et onéreuse, dans tous les cas inaccessibles pour une majorité de familles paysannes, en particulier les plus pauvres et les plus éloignées des centres administratifs (*Ibid*). Résultat des courses, entre 1896 et 2002-2003, « à peine 10% du territoire avait été sécurisé, explique Jean Ousmane Camara, responsable de la Cellule de coordination de la réforme foncière. *Et encore, une grande partie de ces titres était établie au nom d'anciens colons, ce qui montre que le système était initialement conçu pour eux et pas pour la population malagasy.* » (13 avril 2018)

Dans le même temps, nombre de droits fonciers autrefois reconnus n'étaient plus ou mal assurés en raison non seulement de la détérioration des archives foncières, mais aussi de l'obsolescence de certains statuts juridiques (terrains titrés au nom d'anciens périmètres de colonisation, réserves indigènes, aires de mise en valeur rurale, etc.) et de la superposition de textes, parfois contradictoires. Une situation qui n'a fait qu'amplifier l'insécurité juridique des occupations.

Pour faire face à cette insécurité foncière et pallier les faiblesses de l'administration, les populations rurales ont alors largement eu recours aux « petits papiers ». « *Résultat du maintien des pratiques coutumières associées à la culture du "papier" héritée de l'époque coloniale* », ces « petits papiers » visaient à conforter le droit de propriété sur une parcelle occupée ou un droit d'usage, reconnu socialement, mais non légalement, en lui donnant une trace écrite, laquelle peut prendre des formes diverses : acte de vente signé devant témoins et parfois contresigné par un responsable du Fokontany<sup>10</sup> ou de la commune, quittance de paiement des impôts, permis de coupe, dans le cas d'une zone

<sup>9</sup> Le cadastre n'avait pas « pour vocation juridique de sécuriser la propriété foncière ou sa conservation, mais plutôt de rôle physique de délimitation pour faciliter l'organisation du territoire par l'administration centrale, qui pourrait éventuellement entraîner le déplacement de certain occupant. » (Andrianirina & Raparison 2015).

<sup>10</sup> Première unité administrative existant à Madagascar qui correspond plus ou moins à la communauté villageoise traditionnelle. Principalement géré par des notables locaux, le fokontany peut regrouper des hameaux, des villages, des secteurs ou des quartiers.

boisée, etc<sup>11</sup>. Acceptés officieusement comme début de preuve en cas de litige simple, ces documents ne faisaient cependant pas le poids face au titre foncier. « *Les gens au fin fond de la brousse, explique Camara, voyaient parfois débarquer un type en 4x4 qui revendiquait leur terre en agitant un titre officiel inscrit au registre foncier. Face à lui, ils ne pouvaient rien faire, ils devaient quitter les lieux. Le titre foncier délivré par l'administration était inattaquable.* » (13 avril 2018)

Au demeurant, ces « petits papiers » n'ont pas empêché la recrudescence des conflits dans le monde rural, dans le nouveau contexte de compétition et de pression accrue sur les terres : « *Les cas de litiges fonciers sont devenus un fait social marquant les années 2000, notent Andrianirina et Raparison. En matière civile, les litiges fonciers représentent 30% des cas au niveau national(...). Les causes et les natures les plus fréquentes concernent*

*les partages successoraux, l'occupation illicite des terrains d'autrui, la prescription acquisitive, et la détérioration des documents fonciers. Concernant les statuts des terrains concernés, 42% des litiges portent sur les terrains occupés sans formalisation de la propriété, alors que 31% concernent la propriété privée titrée ou cadastrée, et 21% portent sur des affaires liées à l'occupation du domaine privé de l'État. En toile de fond, la méconnaissance des textes par la population, ainsi que la dualité entre les modes de sécurisation coutumiers et légaux, apparaissent comme les causes des conflits.* » (2015)

À l'aube des années 2000, cette situation a toutefois amené le gouvernement malgache, sous l'impulsion de la société civile, à initier une réforme novatrice censée à la fois répondre à la problématique de l'insécurité foncière et à ses conséquences dans le monde rural et renforcer les droits des communautés paysannes.



<sup>11</sup> Selon Joseph Comby, ces pratiques n'avaient en réalité déjà pratiquement plus rien de coutumières, se rapprochant de plus en plus d'un rapport marchand : « *avec la monétarisation des échanges et le développement de l'écrit, avec l'urbanisation et la diffusion des médias, les anciennes pratiques coutumières se sont considérablement transformées. Elles ont même parfois complètement changé de nature. Elles n'ont plus de « coutumier », que le fait de n'être encadrées par aucune législation et de ne reposer que sur un consensus social. On découvre des pratiques de vente, de location, de partage, qui sont dites « coutumières », mais qui intègrent l'usage de l'écrit, voire de la bureautique. Il ne leur manque en définitive que la loi pour devenir légales, et un minimum de moyens administratifs pour se développer de façon un peu moins chaotique.* » (2012)



## Une initiative novatrice : la réforme foncière de 2005

# 2

Au tournant du millénaire, la société civile malgache fait le constat de la faillite des politiques foncières. Préoccupées par la hausse des investissements étrangers et les nouvelles pressions sur les terres, plusieurs organisations se sont intéressées de plus en plus à la problématique foncière. Sous l'impulsion d'une des quatre grandes fédérations paysannes, la Fifata<sup>12</sup>, elles se sont ensuite activement mobilisées pour pousser le gouvernement à apporter des solutions appropriées à l'insécurité foncière généralisée sur la Grande Île.

Après une série de rencontres et de consultations, les organisations de la société civile — regroupées depuis 2003 au sein d'une plate-forme commune (SIF – Solidarité des intervenants sur le foncier) ont fini par trouver une oreille attentive dans le chef du ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Harison Randriarimanana. En charge à la fois du foncier et de l'agriculture, ce dernier mit tout son poids dans la balance pour faire accepter l'idée d'un ambitieux projet de réforme foncière et mettre en branle les différents acteurs concernés. Sur son initiative a ainsi été créé un nouvel organisme chargé de mener à bien les discussions, en concertation étroite avec la société civile, pour définir les grandes lignes de la réforme : la Cel-

lule de coordination de la réforme foncière (Camara, 13 avril 2018 ; Raparison, 19 avril 2018).

La première Lettre de Politique foncière, 2005-2015 a été le point d'aboutissement de cette première dynamique, voulue participative, et soutenue par plusieurs bailleurs de fonds internationaux.

Véritable document-programme, le texte rappelle d'emblée l'objectif principal de la réforme, qui est de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits non écrits et la sauvegarde des droits écrits. » Après un rappel des principales causes de la « crise foncière » malgache, le texte définit les grands axes stratégiques de la réforme : 1) la restructuration et la modernisation des services domaniaux et topographiques ; 2) la décentralisation de la gestion foncière ; 3) la rénovation des textes juridiques fonciers domaniaux ; et 4) la mise en œuvre d'un plan national de formation aux métiers du foncier. Ensuite, il dessine les contours des instruments et les innovations institutionnelles et juridiques sur lesquels elle devra s'appuyer. A charge pour le gouvernement de les couler dans de nouveaux textes de loi et de les mettre en œuvre.

<sup>12</sup> Créée en 1989, avec l'aide de la FERT (France), l'Association pour le progrès des paysans (Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha) est une organisation professionnelle faïtière (OPF) malgache d'envergure nationale. Association à but non lucratif, la Fifata fédère aujourd'hui des organisations professionnelles spécialisées (unions de coopératives, institutions de microfinance...) ou plus généralistes (fédérations régionales d'OP) dans 10 régions de Madagascar : Amoron'i Mania, Analamanga, Alaotra Mangoro, Bongolava, Haute Matsiatra, Ihorombe, Itasy, Menabe, Sofia et Vakinankaratra.

## 2.1. Des innovations majeures en rupture avec le système foncier antérieur

Si elle ouvre de très nombreux chantiers, la réforme de 2005 prévoit surtout deux innovations majeures en rupture par rapport aux systèmes fonciers antérieurs : la suppression de la présomption de domanialité au profit de la présomption de propriété, et la création d'un tout nouveau statut juridique, la Propriété privée non titrée (PPNT).

Toutes deux constituent en effet une révolution copernicienne dans l'approche du foncier à Madagascar. Avant la réforme, en vertu de la présomption de domanialité, l'État était par défaut considéré comme le propriétaire de toutes les terres, bâties ou cultivées, qui n'avaient pas été enregistrées légalement (non titrée et non cadastrée), à savoir la majorité des terres en milieu rural, et de tous les terrains dits « vacants » et « sans maître » (terrains nus sans appropriation ni mise en valeur constatée), une situation qui débouchait inévitablement sur de nombreux abus et conflits. Désormais, avec l'annulation de cette présomption de domanialité, non seulement le domaine de l'État se réduit considérablement, mais il lui appartient aussi de prouver que les terres ne sont ni titrées ni appropriées par un tiers pour les considérer comme faisant partie de son domaine privé.

En introduisant la présomption de propriété privée et en créant le statut de PPNT, la réforme ouvre ainsi la porte à la reconnaissance légale de terrains d'habitation, de culture, de reboisement ou tenus de façon coutumière, qui ne sont ni titrés ni cadastrés, mais qui font l'objet d'occupation et de mise en valeur de longue durée. Cette reconnaissance de la propriété privée donne en outre la possibilité à son détenteur/occupant, en vertu de la loi du cadrage 2005-09 révisant les statuts juridiques fonciers, de formaliser son bien par un document de propriété formel, le Certificat foncier (CF).

Comme s'en réjouit le coordinateur de la Réforme foncière, ces dispositions permettaient de répondre à l'une des premières préoccupations des populations rurales, à savoir l'insécurité foncière généralisée, et de résoudre par conséquent l'un des principaux nœuds de la problématique foncière malgache, à savoir la reconnaissance de l'occupation et/ou de la mise en valeur, en réconciliant le « légitime et le légal » (Camara, 13 avril 2018).

En effet, l'incompatibilité qui existait autrefois entre ces deux cadres était largement considérée comme l'une des premières causes de la crise foncière. « Le phénomène de « squattérisation », intentionnelle ou non, du domaine privé de l'État et des propriétés privées (pour l'habitation et l'agriculture), expliquent ainsi Andrianirina et Raparison, sont une manifestation de la présence de deux cadres de référence en matière foncière: le légitime et le légal. D'une part, elle est le témoignage d'une culture populaire légitimant la propriété née de l'occupation et de

*l'aménagement de longue durée, même sur la propriété d'autrui. D'autre part, elle reflète la faible capacité (ou volonté) de l'administration à renseigner les demandeurs sur la disponibilité de terrains pour la construction ou la culture. » (2015) En rapprochant ces deux cadres, et plus largement en renouant avec la tradition, la réforme devait très logiquement réduire et l'insécurité foncière et les conflits générés par ce dualisme.*

La décentralisation est l'autre volet important de la réforme. « Autrefois, relève ainsi Sœur Modestine, coordinatrice du projet Vahatra (voir Encadré n°1), *obtenir un titre, relevait du parcours du combattant. C'était très cher, inaccessible pour la grande majorité des familles... Il fallait se rendre à plusieurs reprises dans des centres administratifs lointains, payer un transport, abandonner le travail en campagne (...). Majoritairement analphabètes, les paysans sont peu à l'aise, et sont méfiants vis à vis de l'administration. En plus, beaucoup ne voient pas la nécessité de régulariser leur terre (...)* (16 avril 2018) », son occupation et sa mise en valeur faisant loi pour la plupart d'entre eux.

Pour contourner cet obstacle de taille, et proposer des modalités simplifiées d'accès à la terre, la réforme a donc prévu le transfert de la gestion de la propriété privée non titrée et des propriétés certifiées aux Communes, par la création de Guichets fonciers communaux (GF) chargés d'enregistrer les demandes et de délivrer les certificats. En outre, la réforme institue des Commissions de reconnaissance locale, constituées de l'agent du GF, des voisins, des notables du village (*Raiamandreny*), du chef du *Fokontany* et des représentants de la commune. Leur rôle est de reconnaître et de certifier les droits du demandeur — ou des demandeurs — sur une parcelle habitée, occupée et mise en valeur.

Afin de désengorger les tribunaux, la commune a également été dotée d'un pouvoir d'arbitrage en cas de litiges liés aux procédures de certification. « *Point de jonction entre le légitime et le légal* », elle a ainsi vu ses compétences et son périmètre d'action s'élargir considérablement. En plus de ce pouvoir étendu, ce transfert de compétences devait aussi générer pour les communes une nouvelle source de revenus.

Enfin, l'informatisation des données foncières devait faciliter et améliorer la gestion décentralisée des terres. Aussi, cette réforme a-t-elle également prévu la création, au sein de chaque municipalité, d'une base de données informatisée, commune et unique, entre les différents services fonciers, dépendants de l'État, et les Guichets fonciers communaux : le Plan local d'Occupation foncière (PLOF). Reportant la localisation de l'ensemble des titres et des certificats sur un même plan d'occupation local, le PLOF doit assurer la compatibilité des procédures conduites par l'administration foncière d'une part, et par les Guichets fonciers rattachés aux communes d'autre part. L'existence d'un PLOF, au niveau de la commune, est aujourd'hui une condition préalable à l'ouverture d'un Guichet foncier.

## 2.2. Mise en œuvre difficile, mais résultats prometteurs

Inédite sur le continent africain, la réforme foncière malgache a d'emblée connu quelques vicissitudes. Elle s'est d'abord heurtée à la résistance des responsables et agents des services fonciers. En effet, avec le transfert d'une partie de ses compétences aux communes, l'administration foncière nationale a perdu, d'un point de vue légal, le monopole sur la gestion des terrains et l'enregistrement des titres (Burnod & Andriamanalina, 2016). Son pouvoir s'en est trouvé considérablement réduit. Elle a vu une source de financement opportune lui échapper, et ses fonctionnaires ont vu des possibilités de gain illicite disparaître, l'explosion des demandes d'immatriculation et son incapacité à y répondre, par manque de moyens, ayant, en effet, incité nombre d'entre eux à se « payer sur la bête » pour arrondir leur difficile fin de mois. Une situation qui avait du reste contribué à un important monnayage des titres fonciers à tous les échelons de l'administration, aux dépens bien entendu des requérants (Comby, 2012).

Face à une réforme qui leur enlevait un tel pouvoir sur la gestion foncière, hauts responsables et agents des services fonciers défendaient bec et ongle un avantageux *statu quo*. Les syndicats d'employés des services fonciers sont même montés au créneau pour dénoncer l'initiative en mobilisant leurs relais politiques pour la neutraliser ou du moins pour atténuer la portée de la réforme. Sur le terrain, nombre d'agents renâclaient à travailler avec les communes. Plus favorable à l'administration foncière, puisqu'elle la replace au centre du processus de reconnaissance des terres, la loi sur les domaines privés de l'État, votée en 2008, leur donnera en partie satisfaction, mais n'empêchera pas la décentralisation de se poursuivre, et la réforme de produire des effets concrets sur le terrain (Raparison, 19 avril 2018).

En quelques années, de nombreux guichets fonciers ont ainsi été ouverts. « *Assez rapidement, près de 400 guichets communaux étaient créés et les programmes de formation et d'encadrement des 800 agents correspon-*

*dants étaient mis en place, note Joseph Comby. Chaque guichet parvenait, en moyenne, à délivrer une centaine de certificats fonciers chaque année ; presque toujours des petits terrains (9.000 m<sup>2</sup> en moyenne), ceux considérés comme les plus stratégiques pour la paysannerie (généralement la parcelle d'assiette de la maison et un bout de rizière). » Mais, ajoute-t-il, ce « dynamisme allait brutalement s'enrayer en 2009 par retrait du principal bailleur de fonds (américain), en réponse à un coup d'État qui avait renversé le président élu Ravalomanana. » (2012)*

La réforme foncière a bien failli en effet ne pas survivre à la grave crise politique qui s'est abattue sur le pays en 2009. Après la chute du gouvernement Ravalomanana et la mise en place du gouvernement Rajoelina, non reconnu par la communauté internationale, le principal bailleur de fonds externe de la réforme, le Millennium Challenge Account (MCA)<sup>13</sup> se retira subitement du pays. Assurant à lui seul près de 60% du financement de la réforme, il laissa ainsi en plan, sans financement ni appui technique, donc sans solution de continuité, les nombreux guichets fonciers qu'il avait contribué à installer dans plusieurs centaines de communes (Comby, 2012 ; Andriamanalina, Burnod & Ratsialonana, 2014).

Après avoir sécurisé quelque 50 000 hectares, entre 2005 et 2009, la réforme paraissait alors en suspens. Mais, c'était sans compter sur la détermination d'acteurs locaux issus de la société civile et de communes dynamiques (voir Encadré n°1) qui reprirent à leur compte le processus, revitalisèrent de nombreux guichets fonciers, et en créèrent même de nouveau, en dépit de moyens très limités.

Finalement, l'ambitieux Projet de croissance agricole et de sécurisation foncière (CASEF)<sup>14</sup>, lancé en 2016 par le gouvernement malgache, avec le soutien de la Banque mondiale, a repris à sa charge l'installation et la gestion de nombreux guichets fonciers (en particulier ceux qui avaient été abandonnés par le MCA), donnant ainsi une nouvelle impulsion au processus de sécurisation foncière (Comby 2012 ; Andriamanalina, Burnod & Ratsialonana, 2014 ; Sœur Modestine, 16 avril 2018).

<sup>13</sup> Fonds d'aide bilatéral lancé en 2004 par le gouvernement étasunien de Georges W. Bush pour réduire la pauvreté dans le Sud par le biais d'une relance de la croissance. Il était destiné aux pays ayant réalisé des progrès en matière de bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques, de mise en place d'un environnement favorable à l'investissement privé et d'investissements dits sociaux. À Madagascar, le MCA s'était engagé à accompagner la transition des populations rurales d'une économie de subsistance vers une économie de marché, en aidant les bénéficiaires à sécuriser leurs droits formels de propriété, en facilitant leur accès au crédit et en dispensant des formations en matière de production, de gestion et de marketing.

<sup>14</sup> Entré en vigueur en 2016, le projet de Croissance Agricole et de Sécurisation Foncière (CASEF) est une initiative du gouvernement malgache pour promouvoir une croissance inclusive et donner au développement un ancrage territorial, par le biais du développement des chaînes de valeur porteuses, par la promotion de l'agriculture intensive et orientée vers l'exportation ; de la structuration des chaînes de valeur ; de l'amélioration de la sécurité foncière ; du développement du secteur privé, de la promotion des partenariats public-privé (PPP) ; de l'amélioration du cadre juridique, réglementaire et fiscal ; et de l'accès au financement.

## Encadré n° 1

### Vahatra, un acteur central de la réforme foncière à Tsiraomandidy (Bongolava)

Partenaire de l'ONG allemande Misereor, l'ONG catholique Vahatra est basée à Tsiraomandidy, chef-lieu du diocèse du même nom et de la région de Bongolava. Située au centre-ouest du pays, cette zone est connue pour drainer une importante population de migrants, d'éleveurs et de nombreux commerçants, l'une des principales foires à zébus du pays ayant lieu à Tsiraomandidy.

Projet diocésain dirigé par une congrégation religieuse autonome, Les Petites Sœurs de Marie Magnificat, Vahatra s'est d'abord donné pour objectif d'améliorer les conditions de vie (économiques, sanitaires, etc.) des familles les plus vulnérables dans plusieurs communes de la région, en organisant des formations et en proposant un encadrement social ou technique. Il s'est ensuite investi dans la réforme, tantôt en appuyant l'ouverture de guichets fonciers sur le territoire, tantôt en accompagnant leurs responsables et leurs bénéficiaires dans leurs démarches auprès de l'administration.

« *Cet intérêt pour cette réforme trouvait sa justification, explique Christian, technicien du projet, dans un constat que nous avons fait depuis longtemps. Nous constatons que personne ne voulait construire une habitation en dur ni investir dans une parcelle, dans l'amélioration de leur production. Ils cultivent au jour le jour, tout simplement parce que les gens craignent d'être expulsés du jour au lendemain. C'est l'origine de notre volet foncier.* » (16 avril 2018)

Mais encore fallait-il convaincre les communes et les services déconcentrés (services fonciers, services topographiques, etc.) de travailler main dans la main pour mener à bien cette réforme sur le terrain. Convaincre les maires des avantages qui pouvaient résulter pour la commune de l'ouverture d'un guichet foncier : possibilités de revenus complémentaires, meilleure visibilité des propriétés et usages sur le territoire, diminution des conflits, etc.. Et surtout sensibiliser les communautés paysannes à tout l'intérêt qu'il y avait à formaliser et à consolider leurs droits sur leurs parcelles.

Comme l'explique Sœur Modestine, coordinatrice de Vahatra, « *les gens au départ n'étaient pas très motivés. Ils ne voyaient pas l'intérêt d'obtenir un Certificat... tout le travail de sensibilisation et de mobilisation restait à faire. Vous savez, le Millenium Challenge Account a financé l'installation clé sur porte de plusieurs guichets dans la région. Mais ces guichets ne fonctionnaient pas. Ils sont venus avec leur matériel, leur mobilier, leurs chaises, leurs ordinateurs... et espéraient que les gens viennent spontanément demander un Certificat... Ce n'est pas comme ça que ça marche... Et ça n'a pas marché. Les gens ne sont pas venus. En l'absence de processus participatif, à peine 100 certificats avaient été distribués. Puis, quand ils sont partis, ils ont tout abandonné, les bureaux ont été laissés en plan, sans financement, sans suivi. Tout était à refaire. En l'absence de PLOF, reconnus légalement, certains bureaux ont même dû fermer leur porte.* » (16 avril 2018)

Convaincue par la pertinence de la réforme et par la nécessité de travailler en étroite relation avec les autorités, l'association s'est ainsi lancée, en 2014, dans un énorme travail de sensibilisation et d'éducation auprès des communautés et des autorités locales. Elle a mis sur pied des groupes de discussion pour sensibiliser et former aux lois et aux enjeux fonciers. Elle a incité les communes à ouvrir un guichet foncier et elle les a appuyées dans leurs démarches, tant pour l'ouverture des bureaux que pour l'élaboration du PLOF. Depuis, elle ne cesse de promouvoir la réforme dans la région et d'accompagner les paysans de la demande initiale à la délivrance des certificats. Sensible aux questions de genre, l'ONG encourage également la remise de certificat qui porte le nom de la femme, renforçant ainsi leurs droits en cas de divorce et de décès du conjoint. Grâce à son action, les guichets fonciers dans le Bongolava comptent parmi les plus dynamiques du pays.





## Limites, failles et omissions de la réforme foncière

# 3

Novatrice, peu onéreuse et relativement facile à mettre en œuvre, la réforme foncière de 2005 a fait beaucoup d'émules à l'extérieur du pays, en Afrique notamment, et au sein des institutions internationales. Elle fut acclamée par de nombreux experts, célébrée par la Banque mondiale, préconisée comme modèle de sécurisation de la propriété paysanne à adopter, dans les pays du Sud, par la conférence de l'Union internationale du notariat de Ouagadougou (janvier 2012). Le système de titres fonciers simplifiés développé dans le cadre de cette réforme n'en présente pas moins de nombreuses limites, failles et omissions. Sur de nombreux aspects et points essentiels, cette politique foncière demeure fragile, limitée, inachevée sinon très incomplète (Comby, 2012).

### 3.1. Couverture limitée, inégale distribution des droits

La réforme de 2005 a insufflé une nouvelle dynamique au processus de sécurisation foncière à Madagascar, en reconnaissant la propriété de fait (PPNT), en prévoyant un dispositif de proximité destiné à faciliter sa reconnaissance, en réduisant le délai moyen pour l'obtention d'un certificat à un an (contre six pour le titre foncier) et en diminuant les coûts des procédures (ceux-ci ont été divisés par trente).

Entre 2006 et 2014, près de 500 guichets fonciers ont ainsi été créés dans autant de communes (soit près

d'un tiers des 1500 communes que compte le pays). Au total, ils auraient drainé environ 200 000 demandes et permis l'enregistrement d'environ 130 000 certificats fonciers (Andrianirina & Raparison, 2015)

Prometteurs, ces chiffres ne doivent pas pour autant masquer d'importantes inégalités entre communes, entre région, et en termes de distribution des droits. Rappelons d'abord que deux tiers des communes à Madagascar ne disposent toujours pas de guichet foncier. L'immense majorité de leurs habitants continuent donc de se trouver dans une situation de forte insécurité foncière au moment même où l'on observe un dangereux regain d'intérêt pour les terres malgaches de la part d'investisseurs, tant étrangers que nationaux, et où le gouvernement national multiplie les politiques attractives pour les investisseurs (Voir Chapitre 4).

Mais même dans les zones couvertes, de nombreux bureaux ne fonctionnent pas (ou pas bien). Et certains ont dû arrêter leurs activités faute de moyens ou d'implication des acteurs locaux. Dans d'autres cas, les guichets fonciers n'ont reçu qu'une quantité négligeable de demandes de certificats, en raison de la réticence de nombreux paysans à s'enregistrer, tantôt par méconnaissance de leurs droits ou du fait de leur isolement, tantôt en raison de leur méfiance vis-à-vis de l'administration (Burnod & Andriamanalina, 2016) ou encore, parce que pour ces familles, les terres leur appartiennent de fait, rendant inutile toute procédure (Mamy Rakotondrainibe, 22 octobre 2018).

De manière générale, les bureaux qui fonctionnent le mieux sont précisément ceux qui sont situés dans des communes qui peuvent compter sur l'appui d'un bailleur de fonds externe, d'une ONG, ou sur le volontarisme d'acteurs locaux (certains maires notamment), à l'exemple du projet Vahatra dans le Bongolava (voir Encadré n°1), lequel a judicieusement mis l'accent sur la formation et la conscientisation. Comme le note en effet Andrianirina et Raparison ces « aspects de l'accès à l'information et du "legal empowerment" des petits producteurs sont primordiaux pour une optimisation de la protection de leurs droits. Cette composante a toutefois fait défaut dans le cadre de la programmation de la réforme foncière, focalisée essentiellement sur la délivrance de certificats fonciers. Ce déficit d'accompagnement juridique et de conseil par les communes n'a été que partiellement pallié par des structures para-juridiques mises en place dans seulement une dizaine de communes. » (2015)

Dans les communes où ce travail de sensibilisation, d'information et d'encadrement a en grande partie été réalisé grâce à l'appui d'acteurs motivés et engagés, ces nouveaux droits ne couvrent cependant qu'une superficie relativement limitée du territoire de la commune. Ainsi, les données fournies par le guichet foncier de la commune rurale de Tsiroanomandidy, révèlent qu'en dépit de l'énorme travail de certification accompli, les parcelles certifiées ne représentent qu'à peine 10% à 15% du territoire communal l'immense majorité des terres n'ayant pas encore de statut juridique clairement déterminé, à l'exemple des zones de pâture, essentielles à la survie de la population rurale de cette région.

Il est frappant enfin de constater l'absence de guichet foncier dans plusieurs zones potentiellement attractives pour l'investissement (zones proches des villes ou des grands axes routiers, ou des terres réputées pour la richesse de leurs sous-sols ou leurs potentialités agricoles, etc.). « Les territoires dans lesquels ont été concentrées les interventions liées à la réforme et ceux visés par les investisseurs sont disjoints, soulignent ainsi Burnod et Andriamanalina. Le choix des communes qui se sont engagées dans la réforme a résulté de plusieurs paramètres : des orientations stratégiques politiques du gouvernement, des zones d'actions des partenaires techniques et financiers, de l'importance des activités agricoles conduites et du dynamisme des localités et de leurs maires. ...des guichets fonciers sont présents dans un tiers des communes et notamment, dans les communes présentant des fortes densités de population, des forts enjeux de sécurisation des ménages ruraux, une relative bonne accessibilité, et/ou dans les zones d'intervention des projets de développement. » (2016)

Cette situation ne conduirait-elle pas finalement à un nouveau dualisme foncier avec, d'un côté, des zones ouvertes aux investissements, de l'autre des aires dédiées à la petite production familiale, l'une et l'autre étant l'objet de politiques différenciées ? Auquel cas, les populations vivant respectivement dans ces deux zones pourront-elles prétendre aux mêmes droits et protections ?

### 3.2. Le Certificat foncier : un droit de seconde catégorie ?

Si dans ses grandes lignes la réforme est mieux acceptée qu'auparavant dans les sphères dirigeantes et au sein de l'administration, il existe encore une profonde rivalité entre ses artisans et les défenseurs d'un retour à la « domanialité ». À savoir ceux qui considèrent les services fonciers comme seule autorité habilitée à reconnaître un droit sur une parcelle et à délivrer des titres fonciers. Cette rivalité qui n'est pas sans conséquence pour les populations rurales.

Comme l'explique en effet Eric Raparison, coordinateur du Sif, « scotchés à la domanialité, n'ayant aucune conscience des réalités et des enjeux socio-anthropologiques de la situation, sans discernement, certains refusent de reconnaître la valeur juridique des Certificats fonciers...Des terres sont parfois occupées depuis longtemps par des paysans, parfois depuis des dizaines d'années. Mais certains inspecteurs des domaines disent qu'il s'agit là de gens qui font de l'occupation illicite, des squatteurs...Il faut bien comprendre que l'administration des domaines, c'est un pouvoir...et que la réforme leur enlève ce pouvoir... C'est le fond du problème, il y a deux factions rivales. Depuis la loi de 2008 sur les domaines privés de l'État...tout a été fait pour mater la propriété privée non titrée. » (19 avril, 2018)

Bien entendu, cette rivalité a déteint sur le cadre juridique qui organise et met en œuvre la réforme. Ainsi, la loi précise que le certificat foncier ne peut être délivré que « sous réserve du droit des tiers », ce qui signifie qu'il peut à tout moment être annulé si une tierce personne réussit à prouver l'antériorité de son droit, par la possession d'un titre foncier reconnu légalement par l'administration.

En principe, ce dispositif devait permettre de protéger les éventuels ayant-droit légaux contre l'usurpation de leur terre ; contre les ententes de convenances, connivences et complicités de voisinage au niveau local qui, profitant de l'absence du propriétaire ou de son décès, vise à l'appropriation d'une parcelle. Mais en ne prévoyant aucun délai de prescription pour le certificat foncier contrairement au titre, légalement imprescriptible, il laisse leur détenteur à la merci de la réapparition soudaine d'un ayant droit sur le sol.

« L'existence d'un certificat foncier sur un terrain, estime ainsi Joseph Comby, ne garantit pas que les Services fonciers de l'État ne redécouvrent opportunément, dans un délai plus ou moins éloigné, l'existence d'un vieux titre foncier oublié. Il est aussi possible que l'on retrouve à Montpellier ou à Saint-Denis de la Réunion, les descendants d'un colon qui accepteront volontiers de céder un vieux titre foncier dont ils désespéraient de faire quelque chose. » (2012) Les faibles capacités de l'administration foncière, son manque de moyen, une documentation lacunaire, un archivage déficient, dans un contexte où se superposent certains textes et où subsistent de nombreuses zones d'ombres sur le plan juridique, laissent ainsi la porte ouverte à la formalisation de

titres douteux au profit de personnes bien placées et ayant le bras long.

Or, ces formes d'accaparement par des acteurs locaux avec la complicité des services fonciers se multiplient depuis quelques années dans certaines régions, avec de graves conséquences pour les populations rurales. Le conflit, en cours, opposant des dizaines de ménages paysans à un ancien ministre à Soavinandriana en témoigne avec force (Voir Encadré n°2). Ce boom des accaparements de terre par des acteurs locaux met bien en évidence l'une des grandes faiblesses de la réforme : « *Alors même que la réforme de 2005 affirmait l'unicité du droit de propriété, dans sa mise en œuvre, le "certificat foncier" ne formalise qu'une propriété de seconde catégorie toujours susceptible d'être remise en cause par des requérants mieux introduits.* » (Comby, 2012)

Dans ces conditions, les détenteurs d'un certificat foncier se voient pratiquement obligés de le convertir en titre pour bétonner pleinement leurs droits, et donc d'entreprendre de longues et coûteuses démarches et procédures auprès des services fonciers, inaccessibles – on l'a vu – aux paysans les plus pauvres. Cette situation engendre ainsi un nouveau dualisme foncier, qui risque à terme d'accentuer les inégalités au niveau local entre « propriétaires », entre ceux qui disposent

de toutes les garanties juridiques nécessaires et les autres. « *Aujourd'hui, la sécurisation de première classe est obtenue par une procédure visant à faire taire les éventuels ayants-droit évincés au nom de l'imprescriptibilité des titres*, note ainsi Joseph Comby. *Autrement dit, le prix de la sécurité juridique des riches est l'insécurité des pauvres.* » (*Ibid.*)

Censé assurer au départ la sécurisation de la micro-propriété paysanne, le certificat foncier apparaît donc comme un droit du pauvre pour les pauvres, un droit tronqué ou limité. Même si les paysans se voient conférer une reconnaissance légale de leur occupation, pèse encore sur eux la menace d'une expropriation : épée de Damoclès qui risque de décourager tout investissement à moyen ou long terme dans l'exploitation. Peu nombreuses sont d'ailleurs les institutions de microfinances qui acceptent ces certificats comme garantie à un prêt, ce qui témoigne bien de leur manque de fiabilité (Comby, 2012; Burnod & Andriamanalina, 2016)

Le certificat ne protège pas non plus son bénéficiaire des « expropriations pour intérêt public », un mécanisme de plus en plus utilisé par l'État malgache dans sa course aux investissements étrangers et dénoncé avec force par la société civile<sup>15</sup>.

## Encadré n° 2

### Soavinandriana, un cas d'accaparement par un acteur local

Si les accaparements à grande échelle de terres par des étrangers sont depuis quelques années sous le feu du projecteur médiatique et mobilisent activement la société civile, il n'en va pas de même pour les formes de spoliation par des acteurs locaux, hommes d'affaires, notables, personnalités politiques, etc. Tirant profit du flou juridique entourant le statut de certaines terres, de la précarité des services fonciers et de complicités diverses au sein de l'administration, ces « accaparements » connaissent une forte progression dans toutes les régions du pays. Elles touchent de plus en plus de communautés et de familles paysannes, en particulier celles vivant dans des régions qui disposent d'un important potentiel agricole.

Il est difficile cependant de mesurer l'ampleur de ce phénomène d'accaparement par des acteurs locaux, en l'absence de chiffres précis. Et ce d'autant plus que les surfaces concernées sont souvent beaucoup moindres que celles visées par les investissements étrangers à grande échelle et que les familles spoliées s'abstiennent de médiatiser leur cas par crainte d'éventuelles représailles et tout sim-

plement parce qu'elles n'en ont pas les moyens ou ne disposent pas des relais nécessaires. Mais que ces formes d'accaparement se soient multipliées ces dernières années est une certitude. D'après certains de nos interlocuteurs, ils auraient autant sinon davantage d'impacts sur les communautés paysannes. La récente décision d'expulsion de 300 familles des terres qu'elles exploitaient, dans la commune de Soavinandriana, dans la région d'Itasy (centre du pays) en est, pour le moment, une des plus dramatiques illustrations.

Situé dans l'une des zones agricoles les plus productives du pays, le terrain de 600 hectares avait autrefois été la propriété d'un colon. Suite à son expulsion, après l'indépendance, plusieurs dizaines de familles – dont certaines avaient été converties en travailleurs agricoles sous la colonisation – s'étaient (ré) installées sur ces terres pour y cultiver essentiellement du maïs.

Mais ce terrain qui, aux dires des familles, appartenait à leurs ancêtres avant la colonisation était également revendiqué depuis longtemps par une

>>>

<sup>15</sup> A l'initiative du Craad-OI et du collectif Tany, plusieurs organisations de la société civile ont signé un communiqué commun qui dénonce l'utilisation abusive de la Déclaration d'utilité publique au profit de l'entreprise Toliara Sands, voir <http://terresmalgaches.info/spip.php?article224>

personnalité politique de premier plan, l'ex-ministre de Ratsiraka. Originaire de l'est du pays, celui-ci n'avait certes pas de racine dans la région, mais il prétendait avoir acheté la terre à l'ex-colon (ou à sa famille) et affirmait détenir le titre attestant de son bon droit.

Venu une première fois avec des tracteurs à la fin des années 1990 pour prendre possession de la terre, il s'est d'emblée heurté à une solide résistance de la part de la population qui l'a contraint à renoncer à son projet. Provisoirement du moins, car en 2005, il est revenu à la charge. En possession désormais d'un document légalement reconnu par l'administration, il a alors cherché à négocier un accord – sous forme de contrats de location — avec les représentants du fokontany. Mais il se heurta à nouveau à une fin de non-recevoir.

À part quelques familles ayant accepté la proposition, dont celle de l'ancien président de l'association (en échange sans doute d'une quelconque rétribution), la plupart des paysans ont résisté et refusé de céder à l'ex-ministre un pouce de terrain. Ils étaient conscients en effet que la signature d'un tel compromis signifiait l'abandon de toute revendication légitime sur la terre, et de tous recours.

Face à une telle opposition, le requérant a alors utilisé les grands moyens pour la casser la révolte et déloger définitivement la communauté (environ 259 ménages). Tout en portant le litige foncier devant les tribunaux, il a tenté de casser la résistance, en s'en prenant à son leadership.

Accusés de destruction de matériel et de violation de propriété, neuf membres influents de la communauté ont ainsi directement été visés par une plainte et traînés en justice<sup>16</sup>. Bien qu'ils nient avec force les faits qui leur sont reprochés, ils risquent actuellement une peine de prison ferme et une amende. Lors de notre visite, plusieurs d'entre eux étaient encore entendus par la gendarmerie de Miarnarivo (Paysans de Soavinandirina, 17 avril ; Avocat des familles, 17 avril 2018).

Parallèlement, l'ex-ministre a été conforté dans ses droits par les tribunaux, en première instance, puis en appel. Non seulement les paysans n'ont pas eu gain de cause, mais la sentence à leur égard est d'une sévérité extrême : expulsion des occupants et une amende de 3000 000 ariary (735 euros) par hectare (Cf. Lakroan'i Madagasikara On Line, mars 2018).

Après avoir introduit un dernier pourvoi, les paysans sont toujours dans l'attente d'une dernière décision, sans grand espoir que cette affaire débouche sur une issue favorable pour eux. Ils sont actuellement interdits d'entrée sur le terrain et sans doute, devront-ils définitivement déguerpir ou accepter les termes d'un accord désavantageux, en se mettant au service de l'heureux « nouveau propriétaire », ou lui louant des parcelles qu'ils exploitaient depuis plusieurs générations. « *Dans cette histoire, nous sommes spoliés deux fois, affirme l'actuel président de l'association du fokolonola. Cette deuxième spoliation nous fait encore plus de mal, car elle est perpétrée par un Malagasy comme nous et de plus un homme qui était au pouvoir durant la Deuxième République.* » (Cité, in Ibid.)

Véritable cas d'école, ce conflit montre toute la complexité de la problématique foncière à Madagascar. Sans préjuger de la valeur du titre ni de la validité des décisions de justice, il témoigne aussi de la difficulté des paysans à se voir reconnaître dans leurs droits et des rapports de forces asymétriques existants entre ceux d'en bas, et les élites qui ont le bras long et des relations. Il met aussi bien en évidence le hiatus qui existe dans le pays entre le « légal et le légitime ». Et il pose enfin une question fondamentale, tant d'un point de vue éthique que d'un point de vue social : « *Peut-on octroyer un terrain de plusieurs centaines d'hectares à une seule personne physique ?* », uniquement parce qu'il a légalement été reconnu dans ses droits, s'interroge une juriste du SIF (Ibid.). Et ce, alors même qu'une telle décision prive des centaines de familles de leurs moyens de survie dans un contexte général d'insécurité alimentaire et de pressions énormes sur les terres agricoles.

<sup>16</sup> Pouvant s'appuyer sur quelques complicités locales, une société locale agissant pour le compte de l'ex-ministre avait pris soin de bétonner ses droits sur la terre, en faisant constater par les services compétents la mise en valeur d'une petite partie du terrain revendiqué. Afin de se rendre à leur champ, certains paysans n'avaient parfois pas d'autre choix que de traverser « illégalement cette propriété privée ».

### 3.3. Les « oubliés » de la réforme

Si la réforme de 2005 est plébiscitée par nombre d'acteurs nationaux et internationaux, comme un moyen de sécuriser les droits des petits paysans dans les pays du Sud, à y regarder de plus près, on constate que ce ne sont pas les catégories les plus pauvres dans le monde rural qui bénéficient de ces modalités simplifiées d'accès à un titre foncier. Loin de là.

À Madagascar, il n'est pas rare, par exemple, d'avoir recours au métayage ou de louer une terre à d'autres familles en échange de la cession, soit d'une partie de la récolte, soit d'une part importante du revenu tiré de l'activité agricole. Officiellement, les textes de loi ne reconnaissent pas et même proscrirent ces contrats de faire-valoir indirect, de métayage et de fermage, mais ceux-ci n'en sont pas moins largement pratiqués sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'enquête agricole nationale de 2004-2005 estimait que 13,6% des terrains étaient alors cédés en métayage ou en fermage. Et ces proportions sont encore beaucoup plus élevées sur les hauts plateaux centraux, dans des zones de forte concentration. Dans la région de l'Itasy, par exemple, près de 70% des terrains seraient concernés par le faire-valoir indirect (Observatoire du Foncier, 2013).

En l'état, les législations foncières à Madagascar ignorent ces nombreux paysans – souvent les plus pauvres d'entre eux – qui exploitent une terre en faire-valoir indirect. Ils n'ont donc théoriquement pas la possibilité, dans le cadre de cette réforme, de sécuriser leurs droits sur une terre qu'ils exploitent parfois depuis des générations. Pire, il se pourrait que le processus de sécurisation massive des terres amorcé fragilise davantage leur situation. En « *l'absence de contrats dûment validés, les deux parties contractantes peuvent se trouver en situation d'insécurité. Le propriétaire, pour minimiser les risques d'usurpation de son droit (et la certification de la parcelle par le métayer) en l'absence de mesures ciblées en leur faveur, adopte souvent comme stratégie le changement de métayer après quelques années.* » (Andrianirina & Raparison, 2015) Ne disposant pas de terre propre ni du moindre filet de sécurité, ces métayers peuvent ainsi à tout moment se voir privés de leurs moyens de subsistance. Auquel cas, ils viendront alors grossir les rangs des sans-terres et remplir les bidonvilles des grandes villes.

Outre les métayers, d'autres catégories sociales importantes, et tout aussi vulnérables se trouvent également en dehors ou à la marge du champ d'application de la réforme. Il en va ainsi des femmes, des éleveurs, des migrants et des jeunes.

Alors qu'elles représentent plus de la moitié de la population rurale, les femmes n'ont pas fait l'objet d'une attention spécifique en dépit des discours et pétitions de principe<sup>17</sup>. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, aucune disposition n'a été prise pour consolider leur droit foncier et renforcer leur accès la terre.

En l'état, la législation actuelle n'oblige même pas l'administration à mentionner sur le certificat le nom des deux conjoints comme propriétaires de la parcelle, à l'instar de ce qui se fait par exemple au Rwanda. Nombreuses sont encore celles qui se voient donc privées d'un partage équitable de l'héritage, voire de la moindre revendication sur la propriété familiale suite à un divorce ou au décès d'un parent ou du conjoint (voir Encadré n° 3).

La réforme n'a pas accouché non plus de politiques spécifiques en faveur des migrants et des jeunes, qui leur auraient permis d'accéder à la terre tout en consolidant leur droit sur celle-ci. Certes, les services fonciers procèdent de temps à autre à des régularisations massives, via des opérations cadastrales concertées. Mais, ponctuelles, ces initiatives sont loin de répondre à l'ampleur des défis concernant ces populations mouvantes, de plus en plus nombreuses sur la Grande île.

Le renforcement des droits des éleveurs et autres usagers des communs a également été négligé par le législateur. Avec les différentes zones d'investissements et les aires naturelles protégées, ces « communs » (pâturage, forêts, terres communautaires traditionnelles, etc.) sont soumis à un régime de protection spécifique – l'un des quatre grands statuts introduits par la réforme –, mais le contenu de ce statut spécial n'a pas encore été clairement défini ni balisé. Faute de volonté politique et de consensus sur l'utilisation de ces terres, qui couvrent potentiellement une immense portion du territoire malgache, les textes qui réglementent cette catégorie se font toujours attendre. En attendant, ces terrains sont toujours assimilés au domaine privé de l'État, lequel peut les attribuer comme bon lui semble. Une situation qui expose les éleveurs et d'autres communautés qui vivent de ces terres à de nouveaux conflits et risques de spoliation de leur terre ou ressources naturelles (Ratsialonona & Raparison, 2015).

Enfin la problématique de l'agriculture familiale et de son lien avec la gouvernance foncière n'a encore été que peu discutée, en dépit de sa centralité. Actuellement, seul le chantier juridique portant sur les zones d'investissement semble avancer à grands pas, ce qui en dit long sur les priorités actuelles du gouvernement (voir chapitre 4).

<sup>17</sup> Ainsi, la seconde Lettre de politique foncière précise « *La politique foncière s'inscrit en accord avec les principes : de dignité humaine, de non-discrimination, d'équité et de justice, d'égalité des sexes, de consultation et de participation, de redevabilité, d'État de droit, de décentralisation et de déconcentration effective et de caractère éminemment public de sécurisation foncière.* »

### Encadré n° 3

## Genre et droit à la terre à Madagascar

Dans son article 6, la Constitution malgache stipule clairement que tous « *les individus sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion* » et que la Loi « *favorise l'égal accès et la participation des hommes et des femmes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale.* » Mais ces principes – traduits dans de nombreux textes – sont régulièrement démentis par les faits.

La société malgache demeure en effet profondément inégalitaire et discriminatoire envers les femmes. Et ces inégalités liées au genre sont particulièrement criantes dans le domaine de l'accès à la terre et à la propriété foncière. La majorité d'entre elles se heurte encore à un écheveau complexe de pratiques, de traditions et de règles coutumières, socialement encore très ancrées, qui tendent à leur barrer l'accès à la terre et au statut de propriétaire.

Expression d'une tradition patriarcale, la culture malgache place en effet l'homme à la tête du ménage et fait des enfants mâles les seuls dépositaires de la terre héritée des ancêtres, laquelle, traditionnellement, ne pouvait être divisée et, moins encore, cédée à un tiers, en dehors du groupe d'appartenance familiale. Dès lors que, par le mariage, les femmes rejoignent le groupe d'appartenance de leur mari, elle perdait *de facto* leur droit sur la terre, ceci afin d'éviter le fractionnement et la cession à un tiers de la terre ancestrale<sup>18</sup>.

Certes, le poids de la tradition diminue, le carcan des règles coutumières tend aujourd'hui à se desserrer, mais la discrimination des femmes en matière d'héritage et d'accès à la terre demeure encore une réalité pour de très nombreuses femmes dans le pays.

Ainsi, l'épouse apparaît souvent à la huitième position dans la lignée de la succession. Et dans certaines communautés, elles ne peuvent prétendre au moindre héritage foncier, premier mode d'accès à la terre, rappelons-le, à Madagascar.

« *Moi, je n'ai pas hérité de terres ni de ma mère ni de mon père et encore moins de mon époux*, témoigne ainsi une paysanne dans un documentaire réalisé par Transpa-

rency International Initiative Madagascar, portant sur les femmes et la gouvernance foncière. « *Chez nous, dans la région Atsimo-Andrefana, les femmes n'héritent pas. Je n'ai aucune parcelle de terre.* » (2017)

Et bien que le cadre légal prohibe toute forme de discrimination envers les femmes, celles-ci sont également discriminées dans leurs démarches administratives. Faire reconnaître leurs droits fonciers auprès d'un tribunal ou d'une administration peu réceptive, majoritairement composée d'hommes et souvent corrompue s'apparente toujours à un parcours du combattant pour les femmes. Rarement, elles obtiennent gain de cause. Rarement, leur demande est prise au sérieux, si ce n'est contre monnaie sonnante et trébuchante. « *Je voulais faire reconnaître officiellement ma terre*, explique l'une d'elles. *Je me suis renseignée à l'administration foncière. Mais, un agent administratif m'a demandé de le corrompre. Cet agent m'a obligé à le payer pour obtenir mes papiers fonciers. Moi, étant une femme veuve, je n'ai pas les moyens de payer.* ». Souvent intimidées ou harcelées, beaucoup renoncent à exercer leurs droits ou à contester les décisions des hommes, tantôt par manque de moyen économique, tantôt par peur d'être déconsidérées socialement.

Plus marginalisées et précarisées que d'autres groupes sociaux, en particulier lorsqu'elles sont seules, veuves ou célibataires, avec enfants à charge, les femmes rurales malgaches ne sont d'ailleurs que très peu informées ou conscientes de leurs droits. Ou, elles n'ont tout simplement pas accès à l'information sur les procédures administratives et foncières en matière de reconnaissance de leurs droits fonciers. Ainsi une étude réalisée il y a déjà plusieurs années (Vpdat, Observatoire du Foncier, Cirad, Dial, 2011) confirme que les femmes font partie des groupes marginalisés qui sont les moins bien informés de leurs droits en matière d'accès à la propriété foncière et de l'existence des guichets fonciers communaux. Une situation qui n'est pas sans conséquence : à peine 21% des CF avait été enregistré au nom des femmes et près de 82% des parcelles déclarées comme appartenant au couple avaient été certifiées au nom du mari (contre 12% à peine au nom de l'épouse et 6% au nom du couple).

<sup>18</sup> Voir à ce propos FAO, Madagascar : Normes coutumières, croyances religieuses et pratiques sociales ayant une influence sur les droits fonciers différenciés selon le genre, Base de données Genre et Droit à la terre, [www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles](http://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles).



Si cette étude indique bien que la réforme foncière n'a eu qu'un impact modeste sur la consolidation des droits fonciers des femmes, elle démontre en revanche que lorsqu'elles sont sensibilisées à leurs droits et prennent connaissance des procédures à suivre, les femmes ont bien plus recours au certificat foncier que les hommes.

Un constat qui vient ainsi corroborer l'idée selon laquelle une politique foncière centrée sur les femmes et le renforcement de leurs droits gagnerait en efficacité et donnerait de meilleurs résultats : meilleure gestion de la propriété, meilleure utilisation des revenus découlant de la production agricole, viabilité accrue.

Bien qu'elles ne détiennent en leur nom qu'une petite portion des terres agricoles, les femmes malgaches en effet jouent un rôle de premier plan dans la gestion des ménages paysans, et sont souvent

les garantes de leur survie, comme le montrent de nombreuses études.

D'où la nécessité pour la société civile et leurs partenaires impliqués dans les problématiques foncières, de s'investir dans ce travail de sensibilisation, de formation et d'encadrement des femmes<sup>19</sup>.

Mais encore faut-il composer avec la tradition, estime l'une de nos interlocutrices : « *Sur les questions du droit des femmes, nous avons une vision très différente. Introduire sans questionnement dans les campagnes à Madagascar la vision occidentale de l'égalité entre hommes et femmes, en matière d'héritage par exemple, pourrait avoir des effets négatifs sur les communautés rurales. Ce que je crains c'est qu'on risque (ainsi) d'accentuer la fragmentation de la terre et d'affaiblir les solidarités existantes au sein des communautés, et précariser donc davantage les femmes.* »

<sup>19</sup> Voir notamment Carracillo C. (2010), *Document d'analyse politique. Paysannes et souveraineté alimentaire : quels enjeux ? Elles cultivent. Qui récolte ?* ; Leroy A., Termote C., Carracillo C. (2016), *Féminisation de l'agriculture ou féminisation de la survie?*, Entraide et Fraternité, mars ; Capocci H. (2017), « *Approche Genre* » : *quelles réalités dans le monde paysans de l'Afrique des Grands Lacs*, Entraide et Fraternité, octobre ; Carracillo C., coord. (2017), *Agriculture : de quoi elles se mêlent ! Enjeux des mouvements des femmes rurales et paysannes au Nord et au Sud*, Entraide et Fraternité, 11 décembre 2017.

### 3. 4. L'accès à la terre : parent pauvre de la réforme

Cruciale dans un pays comme Madagascar, la question de l'accès à la terre pour les populations les plus vulnérables semble bien avoir été le vrai « parent pauvre » de cette réforme qui apparaît moins ambitieuse que l'image qu'elle s'est donnée. Se limitant à une politique de formalisation des droits, elle n'a ni amélioré l'accès à la terre ni abouti à une distribution plus équitable de terres.

Bien que la seconde Lettre de politique foncière (2015-2030) insiste sur l'importance de l'accès à la terre, les chantiers censés mettre en œuvre cet objectif, soit n'ont pas été ouverts, soit sont demeurés en friche. C'est à peine si cette problématique a été discutée, tout comme certaines questions cruciales telles que la migration organisée, la distribution de terre pour les migrants, la question du droit d'usage, la question de la nécessaire articulation entre le renforcement de l'agriculture familiale et la politique foncière ou encore celle de la réforme agraire. Ni le gouvernement ni les différents bailleurs de fonds internationaux ne semblent s'y investir, et pas même s'y intéresser, privilégiant la seule politique de formalisation des droits.

Or, comme l'explique le coordinateur du SIF, « le nombre de certificats fonciers distribués ne peut être un indicateur d'accès à la terre, comme semblent le penser certains techniciens et politiques. Le Certificat n'est pas un acte attributif de terre, c'est tout juste un acte de reconnaissance de droits sur des parcelles, la preuve que le terrain est sécurisé (...). Cela n'a rien à voir avec l'accès à la terre. L'accès à la terre c'est autre chose. Pour que vous compreniez où je veux en venir, voici quelques données. Madagascar a une superficie de 597 000 Km<sup>2</sup>, une population de 23 à 24 millions d'habitants et un taux de croissance de 2,8% par an. Selon les statistiques officielles, 80% des ménages tirent leurs revenus de la terre. Et chaque ménage dispose en moyenne de 1,4 hectare. Considérons maintenant que 5 personnes composent en moyenne chacun de ces ménages et que pour 73% d'entre eux l'héritage est le seul mode d'accès à la terre pour les enfants. Que va-t-il se passer, si l'État n'a pas de politique de planification spatiale et d'accès clair à la terre ? D'ici un siècle, trois générations, cette superficie de 1,4 hectare va être divisée par 30 ne laissant à chaque descendant guère plus de 5 ares.... Je ne suis pas devin, mais on peut comprendre que d'ici 100 ans, on va droit au mur. Ce sera la famine et on va continuer à importer du riz au plus grand bénéfice des sociétés étrangères. C'est pourquoi je dis que la distribution de certificat foncier peut aller à l'encontre du développement et que la question de l'aménagement du territoire en vue d'améliorer l'accès à la terre pour les populations rurales doit être au centre de la politique de l'État. Il en va de l'intérêt général (...) Malheureusement, les bailleurs de fonds, Banque mondiale, l'AFD et l'USAID, ne s'intéressent pas à ces questions, car ils sont obnubilés par les seuls objectifs de relance de la croissance agricole et de sécurisation des droits à travers la distribution de certificats (19 avril 2018).

Et le coordinateur du SIF de dénoncer au passage la politique de deux poids deux mesures du gouvernement. Initialement, en effet, la réforme foncière malgache prévoyait d'aménager deux types de zones : des zones économiques spéciales pour les investisseurs et des zones de développement pour les populations les plus vulnérables. Mais, l'État s'est en réalité principalement attelé à la création de zones d'investissements (ZES, ZIA) : « La création de zones de développement (...), ça c'est un vrai indicateur d'accès à la terre. Mais actuellement que fait l'État ? Il s'occupe uniquement des zones d'investissement, délaissant les zones de développement, laissant aux acteurs privés la responsabilité de créer des routes, des écoles, des infrastructures socio-publiques. » (Ibid.) Le coordinateur du SIF met ainsi le doigt sur les ambiguïtés et les ambivalences qui caractérisent la politique foncière du gouvernement malgache.

### 3.5. Effets pervers de la réforme

Dans un contexte de croissantes pressions sur les terres, de fragmentation et de saturation de l'espace agricole, toute réforme d'envergure ne peut en effet se limiter à un programme de sécurisation foncière, ou moins encore s'y confondre. Promu depuis des années par les organismes internationaux, comme pierre angulaire d'une stratégie de relance de la croissance dans les pays en développement, la formalisation de la propriété foncière, que celle-ci soit individuelle ou collective, ne peut être considérée comme une fin en soi ou encore comme l'horizon ultime d'un réel projet de développement rural centré sur l'amélioration des conditions de vie des paysan(ne)s. La problématique de la terre à Madagascar commande des stratégies bien plus ambitieuses que celles qui sont menées actuellement sous peine de voir la situation des populations rurales empirer.

Selon nos interlocuteurs, la réforme n'aurait d'ailleurs eu jusqu'à présent qu'un impact très limité, voire nul, sur les conditions de vie des ménages ruraux malgaches, sur l'amélioration de la productivité ou sur les finances communales. Sur ce plan, elle n'a pas non plus tenu ses promesses.

Pire, elle pourrait même avoir à terme des effets contre-productifs, voire pervers. Non seulement elle est loin d'apporter une réponse suffisante à la problématique de la fragmentation des terres, mais elle pourrait accentuer ce morcellement, d'une part en confinant l'agriculture paysanne dans des espaces limités, bientôt étriés, d'autre part en accélérant le processus de privatisation et de marchandisation de la terre aux dépens des populations rurales les plus vulnérables. La responsable du Craad-OI ne cache d'ailleurs pas ses craintes par rapport à un tel scénario : « Que signifie la formalisation des terres ? Dans un tel contexte, marqué par l'arrivée massive d'investisseurs, c'est un processus qui va fatalement aboutir à la privatisation des terres, y compris des communs (eau, forêts, etc.). »



Même si elle estime que l'investissement de la société civile dans ce projet de formalisation des droits n'était certainement pas une erreur stratégique, elle n'en est pas moins extrêmement critique par rapport à la direction prise par la réforme, et l'objectif qui la motiverait *in fine* : « À terme, la finalité c'est de créer un marché foncier susceptible de fonctionner selon la loi de l'offre et de la demande. Moi, je le vois comme ça. On endort la méfiance des petits paysans, qui de toute façon ne vont pas se projeter à long terme, et seront contents d'être les propriétaires d'une petite parcelle ...en fait, ils veulent forcer les gens à acquérir un titre foncier...sous peine de ne pas faire ce qu'ils veulent avec leurs terres. Et ça, à mon avis, c'est un piège (...) Je crains que l'aménagement en cours du cadre légal et réglementaire ne sape les mécanismes et règles coutumières (...). J'ai peur qu'à terme ces règles coutumières soit criminalisées ou ignorées.... qu'on assiste à une marginalisation croissante des sans terres et de tous ceux qui ne sont pas pris en compte dans l'aménagement du cadre légal et réglementaire. » (13 avril 2018)

Il y a quelques années, l'ex-Rapporteur spécial des Nations unies en appelait lui aussi à la vigilance par rapport à de telles réformes. La « création d'un marché des droits de propriété sur la terre peut elle-même pro-

*duire une série de conséquences indésirables. La principale justification pour la mise en place d'un tel marché est qu'il facilitera la réaffectation des terres en faveur des utilisateurs des terres les plus performants, offrant ainsi une voie de sortie pour les ménages ruraux pour qui l'agriculture n'est pas assez rentable. »*

Or, les « ventes de terres ont tendance à favoriser non pas nécessairement ceux qui peuvent faire l'utilisation la plus efficace de celles-ci, mais ceux qui ont accès au capital et dont la capacité d'acheter des terres est supérieure. En fait, la création d'un marché des droits fonciers peut aboutir à ce que les terres soient retirées de la production afin d'être détenues comme investissement par les spéculateurs, causant une baisse de la productivité ainsi qu'une augmentation des personnes privées de terres parmi les pauvres des zones rurales. Les paysans les plus pauvres pourraient facilement être poussés à vendre des terrains et seraient ensuite exclus, surtout s'ils se sont endettés à la suite d'une mauvaise récolte ou d'autres circonstances : considéré isolément des autres politiques, le titre individuel de propriété peut donc avoir des effets contre-productifs, accroissant de ce fait la vulnérabilité des pauvres. » (De Schutter, 2010)





# 4 Ambivalences de la politique foncière du gouvernement malgache

En 2009, l'affaire Daewoo avait levé le voile sur les intentions réelles de l'ex-gouvernement Ravalomanana (Teyssier A., Ramarojohn, Andrianirina, 2010). Alors même qu'il se vantait d'avoir initié une réforme inédite et ambitieuse, la presse britannique révéla qu'il négociait, en parallèle, et dans le plus grand secret, la cession de près de 1,3 million d'ha de terres au groupe sud-coréen Daewoo Logistics. Précipitant la chute de l'ex-président, cette affaire, selon Joseph Comby, « *était [déjà] un révélateur du peu de place qu'occupait, en réalité, la réforme foncière décentralisée, parmi les préoccupations gouvernementales. Tandis qu'à grand renfort d'aides internationales, on parvenait à sécuriser 50 000 hectares au profit de la petite paysannerie, la cession de baux à long terme était sur le point d'être accordée à une multinationale sur plus d'un million d'hectares.* » (2012)

Certes, l'actuel gouvernement de Rajaonarimampianina a réaffirmé son attachement à la poursuite de la réforme et publié une nouvelle Lettre de politique foncière. Censée orienter et baliser la gouvernance foncière jusqu'en 2030, celle-ci ambitionne à la fois de faire du « foncier » un levier de développement et d'améliorer l'accès à la terre. Au vu des politiques concrètes menées actuellement par le gouvernement, tout porte à croire cependant que ses véritables priorités sont ailleurs. S'alignant sur les recommandations des organismes et de ses principaux bailleurs de fonds, il se montre aujourd'hui bien plus soucieux de renforcer l'attractivité du pays aux yeux des investis-

seurs étrangers que préoccupé par le renforcement des droits de ses administrés.

## 4.1. Retour des investissements étrangers à Madagascar

Depuis le début du siècle, Madagascar suscite un regain d'intérêt de la part des investisseurs étrangers. L'adoption par le gouvernement Ravalomanana d'une politique favorable aux investisseurs, lesquels se sont vus également octroyer le droit de louer des terres, couplée à partir de 2007-2008 à une brusque hausse des cours du prix des matières premières et des denrées alimentaires, avaient en effet poussé une multitude d'opérateurs étrangers à acquérir – ou à chercher à acquérir – de vastes étendues de terres dans le pays.

Entre 2005 et 2009, ces demandes d'investissement à grande échelle auraient ainsi porté sur près de trois millions d'hectares, ce qui correspond soit dit en passant à la surface cultivée à Madagascar (Banque mondiale, 2016). Certes, la plupart de ces projets ont avorté en raison de la crise politique et économique qui a frappé Madagascar à partir de 2009. Mais le retour de la stabilité, à partir de 2012, va de nouveau aiguïser l'appétit des investisseurs pour le foncier malgache.

Si ces nouvelles demandes d'investissements portent actuellement sur des surfaces en moyenne plus petites que par le passé, les opérateurs étrangers sont

en revanche plus nombreux et diversifiés, tout comme les secteurs dont ils sont issus. Aussi les investisseurs désireux d'accaparer des terres dans un but de production agricole ne sont-ils plus seuls en course. Ils ont été rejoints par des sociétés spécialisées dans l'énergie, plusieurs sociétés minières, pétrolières et forestières, des opérateurs touristiques et même de grandes ONG et fondations conservationnistes internationales. Moins médiatisés ou commentés ces « accaparements de terre » sont également le fait d'acteurs nationaux (politiques, hommes d'affaires, etc.) désireux eux aussi de tirer profit de la valorisation du foncier malgache (voir Encadré n°2).

Compte tenu de l'opacité des contrats d'investissements ou de vente, du manque de données disponibles et de la très grande diversité de ces formes d'accaparement il est difficile toutefois d'estimer les superficies

concernées et a fortiori d'évaluer leurs impacts sur le terrain<sup>20</sup>.

Mais, dans la grosse majorité des cas connus, ces contrats d'investissement, négociés dans le plus grand secret et sans consultation de la population — ou après un simulacre de consultation — ont des effets similaires, le plus souvent désastreux pour les paysans, les éleveurs ou les pêcheurs qui vivent sur les terres ciblées : expropriation ou expulsion sans ménagement, avec ou sans compensation, perte d'accès à la terre, aux ressources et aux moyens de production, dégradation des sols, pollution des eaux, etc.<sup>21</sup>

Depuis quelque temps toutefois, ces projets d'investissement se heurtent à une solide résistance des populations qui dégénère parfois en véritable confrontation, comme ce fut le cas à Soamahamanina en 2016 (voir Encadré n° 4).

#### Encadré n° 4

#### Soamahamanina: un cas de résistance à un projet minier chinois

Si nombre de projets d'investissements étrangers à grande échelle dans la production agricole ou énergétique ont avorté ou ont été abandonnés durant la dernière décennie, il n'en va pas de même pour les investissements miniers et pétroliers, qui sont en plein boom dans le pays. Depuis quelques années, Madagascar est en effet devenue un nouvel Eldorado pour ces industries. Des sociétés canadiennes, états-uniennes, britanniques, singapouriennes, indo-pakistanaïses et chinoises sont entrées dans une course folle pour s'appropriier les ressources, abondantes, dont regorge le sous-sol du pays, avec la bénédiction du gouvernement malgache et l'appui des autorités locales.

À l'évidence, les populations malgaches ne profitent guère de ce nouveau boom d'investissements. Au contraire, ceux-ci sont le plus souvent synonymes d'expropriation, de spoliation et de dégradation environnementale. Qui plus est, alors même que ces investisseurs bénéficient d'une fiscalité taillée sur mesure et de conditions plus qu'avantageuses, ils ne sont que rarement tenus d'apporter des contreparties, ou celles-ci ne compensent-elles en rien le préjudice subi : la part des revenus liée à leur acti-

tivité revenant à l'État malgache est négligeable, les indemnités et les dédommagements accordés aux populations affectées sont quasi-inexistants.

Eryck R., du projet Taratra<sup>22</sup>, résume bien ce déséquilibre, tout en mettant l'accent sur la responsabilité de l'État dans cette situation, voire sa complicité dans ces accaparements miniers : « *Dès qu'une compagnie [minière] arrive, l'État déclare le terrain [visé] d'utilité publique pour le lui céder. C'est systématique... Lorsque l'on veut céder un terrain à Madagascar, on déclare celui-ci d'utilité publique... C'est une forme d'accaparement légalisé, car l'État cède une terre à une société privée qui elle n'est pas d'utilité publique [...]. Avant l'État offrait des compensations, mais de plus en plus souvent il ne paie pas, ou oublie de payer... les compensations ne sont pas automatiques. [A Madagascar], le permis minier a plus de valeur que le titre foncier. Le code minier dit que la compagnie peut négocier avec le propriétaire du terrain. Mais les paysans sont rarement en position de force pour négocier ne disposant pas de titres fonciers [...]. Nous essayons de les aider [...] mais la situation n'est pas simple. Les mécanismes de contrôle de ces investissements sont presque inexistantes. Il n'y a aucune*

>>>

<sup>20</sup> Le projet LandMatrix estime que sur les 14 transactions conclues entre 2000 et 2016, portant sur une surface totale de 588 322 hectares, à peine 6 projets sont actuellement pleinement opérationnels couvrant environ 63 207 hectares (LandMatrix, 2017). Mais ces chiffres ne reflètent pas la réalité des « accaparements » à Madagascar, dans la mesure où ils concernent seulement les acquisitions à grande échelle dans un but de production agricole.

<sup>21</sup> Voir, entre autres, Raharinirina (2013), ResCommon, SIF, Tany (2013) et les communiqués conjoints du Collectif Tany et du Craad-01.

<sup>22</sup> Lancé en 2009 par la Conférence épiscopale, avec le soutien financier du Catholic Relief Services (États-Unis), le projet Taratra (littéralement « transparence ») s'est donné pour mission d'améliorer la gouvernance dans le secteur minier à Madagascar, en s'assurant de la transparence de la gestion des projets miniers et du respect de leurs « obligations » (vis-à-vis des populations et de l'État) et en renforçant les capacités d'actions de la société civile et des collectivités locales. Investi essentiellement dans des activités de plaidoyer au niveau national, Taratra assure également le suivi des projets d'investissement et mène un travail de sensibilisation sur le terrain via différentes antennes, rattachées aux évêchés.

*transparence. Les contrats ne sont généralement pas disponibles. Parfois on ne sait même pas qui sont les propriétaires de la compagnie. Outre la confidentialité, certaines clauses de ces contrats stipulent même qu'ils ne peuvent être mis en question ni être amendés, quelle que soit la situation politique du pays. Pour l'État la ristourne est également médiocre. L'État ne touche que deux pour cent en redevances et taxes.... Les sociétés ne sont même pas tenues de payer pour l'eau ou les dégâts environnementaux. Il n'y a aucune loi sur l'utilisation de l'eau alors qu'elles consomment des millions de m<sup>3</sup> d'eau chaque année... Elles n'ont aucune obligation de dédommagement. Et elles ne vont pas le faire spontanément... » ( 18 avril 2018)*

En l'absence d'une législation réellement contraignante définissant les obligations et les responsabilités des investisseurs comme de l'État vis-à-vis des populations et visant à respecter leurs droits, de plus en plus nombreuses sont les communautés rurales qui se voient ainsi privées d'accès à leurs ressources et moyens de subsistance sans indemnisation aucune. Dans la plupart des cas, elles ne sont même pas consultées alors que leur mode de vie et leur environnement naturel risquent de subir d'irréparables dégâts. Raison pour laquelle, dans plusieurs régions du pays, les communautés rurales ont commencé à se mobiliser contre ces projets d'investissement. Le cas des mobilisations populaires contre un projet minier chinois à Soamahamanina est emblématique de cette révolte. Très vite placée sous le feu des projecteurs médiatiques, cette résistance a fini par entraîner le gel (provisoire ?) du projet, mais a également profondément divisé la communauté.

Soamahamanina est une commune de quelques milliers d'âmes située à environ 70 km d'Antananarivo. Ses habitants vivent essentiellement de l'agriculture, de la récolte de la soie sauvage<sup>23</sup>, de la production de charbon de bois et de l'exploitation artisanale de l'or, présent en abondance dans le sous-sol de la commune, tout comme le zinc, le plomb et le fer.

Mais cette terre riche en minerais a fini par intéresser l'entreprise chinoise Jiuxing Mines SARL qui a aussitôt jeté son dévolu sur la région. Après avoir négocié dans le plus grand secret avec le gouvernement malgache – et avec une citoyenne malgache détentrice du permis minier – l'entreprise s'est ainsi vue accorder dans la commune une zone de 7500

hectares pour y prospecter et exploiter ces métaux sur une durée de 40 ans<sup>24</sup>. Et dès l'année suivante, en 2016, grâce à quelques complicités locales, elle démarre ses activités, non sans avoir au préalable mené un simulacre de consultation.

Selon nos interlocuteurs, peu de gens dans la commune auraient en effet été informés de la tenue de ces consultations, lesquelles auraient d'ailleurs volontairement été organisées les jours de marché dans la commune voisine, pour éviter que les premiers concernés ne s'y pressent en nombre. Lors de ces pseudo-consultations, de nombreuses informations auraient en outre été tues (terrains et superficies visées, nombre de personnes concernées et conséquences environnementales, etc.) tandis qu'étaient vantés les bienfaits du projet pour la communauté et faites de vagues promesses d'emplois et d'indemnisation aux familles éventuellement affectées par le projet.

Outre cette parodie de consultation, ce qui est reproché à l'entreprise, au gouvernement et aux autorités locales, c'est surtout d'avoir sciemment menti sur la nature du projet et sur ses conséquences réelles sur la communauté et l'environnement. Il faut dire que le carré minier s'étend sur une bonne partie de la commune, et inclut le village même de Soamahamanina et tout le bâti, les forêts et les champs environnants. Théoriquement, il autorise l'entreprise à exproprier de leur terre, voire de leur logement, une bonne partie des habitants, à arracher les tapias ou de creuser où bon lui semble, et à interdire toute activité d'exploitation artisanale de l'or dans son périmètre. Et ceci sans parler des pollutions des rivières – source de nourriture pour les habitants – découlant de la nature de l'activité.

Les défenseurs du projet prétendent certes que l'entreprise a versé des indemnités suffisantes, à la hauteur du préjudice subi, aux familles expropriées durant la première phase d'exploration, mais ces indemnités n'ont bénéficié qu'à celles qui pouvaient présenter des preuves formelles de propriété, soit tout au plus une vingtaine de familles. Ne pouvaient prétendre à la moindre indemnité, les occupants informels, les orpailleurs, les récolteurs de soie, les fabricants de charbons de bois, les travailleurs agricoles et les métayers, bref l'écrasante majorité de la population. Et les emplois promis n'ont pas non plus été au rendez-vous (à peine 11 Malgaches auraient été engagés contre 20 travailleurs chinois).

<sup>23</sup> La soie sauvage est produite grâce au tapia, arbre endémique dans la région et difficilement reproductible en dehors de son milieu d'origine.

<sup>24</sup> Non rendu public, l'accord signé en 2015 comprenait sans doute aussi quelques contreparties et compensations en échange de l'exploitation de ces ressources, dont la construction d'infrastructures (routes, école, centre de santé, etc.), comme le veut la plupart des deals négociés en les Chinois et les gouvernements des pays d'Afrique, voir *Alternatives Sud* (2011).

Dénoncée par plusieurs organisations de la société civile malgache venues sur place pour informer le plus clairement possible de ses tenants et aboutissants, la première phase du projet déclencha un vent de contestation au sein de la population. Nombreux sont les habitants de la commune et ceux des villages environnants qui sont descendus dans la rue pour réclamer le départ de l'entreprise. Les manifestants se sont alors heurtés à une violente répression policière : plusieurs personnes ont été blessées et cinq leaders ont été arrêtés.

Entre les partisans du projet au sein de la communauté, à savoir ceux qui espéraient en tirer avantage localement et ses opposants, une profonde fracture est également apparue, générant un climat de tension tel que l'Église catholique elle-même proposa sa médiation.

Finalement, l'entreprise stoppa ses activités. Le matériel – toujours présent sur place – fut mis sous protection policière. Et la reprise du projet fut reportée *sine die*, au regret de l'entreprise chinoise, laquelle estimait avoir respecté ses engagements et avoir proposé des compensations suffisantes. Mais, comme le souligne une habitante du village : « Depuis que les Chinois sont arrivés, nous ne reconnaissons plus la terre que nous avons connue. Ils nous ont promis des écoles, des hôpitaux, mais nous n'avons pas accepté, car nous n'échangeons pas nos terres contre des choses comme ça. » (RFI, 29 septembre 2016)

Selon l'un nos interlocuteurs, le cas Soamahamania est un cas d'école à Madagascar. Il est le révélateur à la fois « des pratiques de corruption au plus haut sommet de l'État » et de l'« incurie des gens de l'administration », lesquels conservent qui plus est encore une mentalité coloniale dans la gestion du territoire et des questions foncières. Excepté une poignée de personnes, tout le monde aurait d'après lui été des victimes dans cette affaire, la population, qui perd ses terres et ses droits, la société chinoise qui a été abusée par les autorités malgaches et a dû arrêter ses activités et l'État lui-même qui aurait pu profiter de cet investissement.

L'exemple de Soamahamania n'est pas unique à Madagascar. Comme le notent Burnod et Andriamanalina, « les procédures d'accès au foncier et l'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental imposent la consultation des populations locales.

*Parallèlement, l'investisseur conduit généralement des campagnes d'information et de consultation. Mais, pressés par le temps et leur financeur et guidés par des intermédiaires ou décideurs souvent favorables au projet, ils n'ont pas forcément l'expertise, la volonté et les moyens d'informer et de consulter tous les villages et, surtout, tous les usagers et propriétaires des terres... Lors de ces consultations, imposées légalement ou à l'initiative de l'investisseur, l'information sur le projet est partielle (faute parfois de finalisation du projet), les usagers et propriétaires du territoire concerné sont rarement tous représentés et la prise de parole des paysans est effacée en présence des investisseurs et décideurs politiques.... Des exemples de procès-verbaux réalisés dans le cadre des délimitations des terres en vue de leur cession en bail aux investisseurs témoignent que cette étape n'associe qu'un nombre limité de personnes et que les contestations sont rarement consignées.... Surtout, l'accent est mis sur les promesses de contreparties (emplois, infrastructures) et les investissements sont perçus comme des projets de développement... De plus, les terres visées sont souvent présentées comme appartenant à l'État – que cela soit effectivement le cas ou non – laissant peu de marge de manœuvre aux communautés locales qui ont déjà de faibles capacités de négociation. In fine, l'avis des communautés locales est sollicité pour intervenir sur la localisation des terres et sur la nature des contreparties, plus que sur l'accueil ou le refus de l'entreprise. » (2016)*

À Madagascar, le conflit de Soamahamania a laissé des traces durables. Très médiatisé, il a participé de la montée d'un sentiment antichinois. Il a été l'occasion pour le gouvernement de fustiger l'opposition, et à travers elle, les organisations de la société civile, expliquant qu'elles refusaient le développement<sup>25</sup>. Et, au sein de la communauté, elle a exacerbé les inimitiés voire les haines, et renforcé certains clivages. Fervent partisan du projet, le maire de Soamahamania ne cache d'ailleurs pas sa colère et son amertume par rapport au retrait des Chinois, accusant ses opposants d'avoir instrumentalisé cette mobilisation à leur profit et les gens d'Antananarivo (lire « les représentants de la société civile ») d'avoir propagé des rumeurs pour exciter la population (Maire de Soamahamania, 18 avril 2018).

<sup>25</sup> Dénonçant une manœuvre de l'opposition qui aurait instrumentalisé cette révolte, le premier ministre, Olivier Mahafaly, expliquait ainsi dans une interview : « C'est quoi la faute de ces Chinois. Je ne vois pas. Ils sont justement là pour aider Madagascar, nous ne pouvons pas nous targuer d'être autosuffisants. On a besoin des investissements étrangers. L'opposition fait tout pour perturber l'ordre et la sécurité publique. » (RFI, 29 septembre 2016)

## 4.2. Madagascar : pays à vendre ?

A Madagascar, en dépit du caractère explosif de la cession de terre à des étrangers et de son impact négatif sur les populations locales, le gouvernement Rajaonarimampianina semble s'inscrire dans la droite ligne du projet de son prédécesseur, multipliant les initiatives visant à renforcer l'attractivité du pays – et de ses ressources – aux yeux des investisseurs.

Créé en 2006, avec l'appui de la Banque mondiale, pour faciliter l'installation d'opérateurs étrangers, l'Economic Development Board of Madagascar a ainsi repris du service, après plusieurs années de discrétion. Récemment, il aurait même ouvert deux agences en Chine, suite à la volonté des dirigeants malgaches d'adhérer au projet de « Nouvelle route de la soie » (Mamy Rakotondrainibe, Note, 2018). En septembre 2017, une nouvelle structure, l'AMDP (Agence malgache de développement économique et de promotion des entreprises) a également été inaugurée pour « mobiliser et exploiter les ressources et les atouts de l'espace économique francophone au profit des territoires et des entreprises malgaches. » (Ibid.)

Parallèlement, la présidence s'est lancée dans un marathon diplomatique pour vanter les mérites et les potentialités du pays, rencontrant tour à tour les dirigeants et secteurs économiques, européens, chinois, pakistanais, sud-coréens, singapouriens, israéliens et turcs. Et d'importants partenariats régionaux ont été signés pour relancer la dynamique d'investissement, tel le Programme régional de sécurité alimentaire et nutritionnelle, prévue sur la période 2017-2022, qui ambitionne de faire de Madagascar le « grenier de l'Océan Indien », par la relance de la productivité et de la croissance agricoles, le développement de l'agro-business et l'accueil de nouveaux investissements dans le secteur (voir Encadré n° 5).

Plusieurs rencontres ont été également organisées, à l'initiative du gouvernement, sur les moyens d'accroître l'attractivité de l'île pour les investisseurs et les touristes. Le séminaire organisé en avril 2018, en partenariat avec l'ambassade sud-africaine, sur la notion de « Nation Branding », est particulièrement révélateur de la stratégie de développement poursuivie actuellement par les dirigeants malgaches : vendre le pays à l'extérieur tel un produit en améliorant son image de marque, au risque d'accroître la valeur marchande des ressources de la Grande île et de renforcer la pression sur les terres (*L'Express de Madagascar*, 13 avril 2018).

### Encadré n° 5

#### Madagascar, grenier de l'Océan Indien : un pari risqué

Lancé officiellement en 2013, le Programme régional de sécurité alimentaire et nutritionnel est une initiative d'intégration sous-régionale portée par la Commission de l'Océan indien (COI), qui regroupe les Comores, Madagascar, Maurice, les Seychelles et la Réunion (France). S'appuyant sur un financement conjoint du Fida (Fonds international de développement agricole), de la plateforme régionale de recherche agronomique pour le développement (PReRAD), de l'Union européenne et de la Banque africaine de développement, il vise principalement à dynamiser la croissance agricole régionale et à assurer la sécurité alimentaire de ces pays, en renforçant leur complémentarité et en améliorant la productivité de leur agriculture. Plus spécifiquement, il entend faire de Madagascar – qui compte pour 90% des terres arables du COI – le « grenier de l'Océan Indien », en donnant à la Grande Île une vocation essentiellement agro-exportatrice.

Ce projet, qui doit s'étaler à Madagascar sur une période de cinq ans (2017-2022), pourrait toutefois s'avérer lourd de conséquences négatives pour la population, en proie déjà à une forte insécurité alimentaire. Même s'il prétend renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, en misant sur le développement d'une agriculture d'exportation, il risque à terme d'accélérer l'accaparement des terres, de creuser les inégalités foncières, de restreindre l'accès à la terre et au marché pour les producteurs les moins compétitifs, de nuire aux productions traditionnelles (de consommation courante) et d'aggraver *in fine* l'insécurité foncière et alimentaire. Non consultée dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce projet, la société civile malgache se doit donc d'être vigilante. Une étude visant à évaluer exactement les impacts potentiels de l'initiative est actuellement en cours de réalisation, à l'initiative du collectif Tany et du BIMTT (Cf. Termes de Référence du projet Madagascar, grenier de l'Océan Indien).





### 4.3. Les ZIA et ZED

Dans ce contexte, deux projets inquiètent tout particulièrement la société civile malgache : les Zones d'investissement agricole (ZIA) et les Zones économiques spéciales (ZES)<sup>26</sup>.

En 2015, le gouvernement malgache a lancé, avec le soutien de la Banque mondiale, un Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche (PSAEP) et un Programme National d'Investissement Agricole, Élevage et Pêche (PNIAEP) qui prévoyaient de créer des ZIA sur près de deux millions d'hectares sur dix ans<sup>27</sup>.

Gérée par la région de Vakinankaratra, la première phase pilote de ce projet, lancée en 2016-2017, s'est néanmoins soldée par un retentissant échec. Non seulement elle n'a pas attiré les investissements escomptés, mais, en plus, elle a abouti à l'expulsion de nombreuses familles paysannes qui ont été dépossédées de tout ou partie de leur terre et de leurs moyens de subsistance, alors même que les promoteurs de ces ZIA garantissaient « zéro empiètement – zéro expulsion » et promettaient la création de nombreux emplois (voir Encadré n° 6). Face aux dénonciations de la société civile malgache, la Banque mondiale s'est finalement retirée du projet, la publication de la loi sur les ZIA a été reportée *sine die* et le projet-pilote a pratiquement été abandonné, tandis que les paysans expropriés n'ont pas été autorisés à revenir sur leurs terres<sup>28</sup>.

Désormais, une autre initiative gouvernementale préoccupe beaucoup plus la société civile malgache : les Zones économiques spéciales (ZES). Contrairement au projet de ZIA, le projet de loi n°2017-023 qui crée

ces ZES donne des pouvoirs quasi régaliens à une nouvelle structure parastatale indépendante chargée de gérer ces zones et de négocier les contrats d'investissement : l'Autorité de régulation des ZES. Offrant des conditions bien plus avantageuses aux investisseurs privés (lois plus libérales, incitations fiscales et droits de douane avantageux pour les entreprises, réglementations simplifiées, etc.), il ne délimite pas la taille des superficies concernées ni ne prévoit de processus de consultation préalable.

D'ores et déjà, le gouvernement envisage la création d'une ZES de 1000 hectares dans le Nord à Antsiranana (Diégo-Suarez) d'une ZES de 400 hectares à Toalagnaro (Fort Dauphin) dans le Sud-Est, et d'une ZES de superficie encore indéterminée à Moramanga, dans la région centrale de Alaotra Mangoro (Mamy Rakotondrainibe, Note, 2018).

Outre les accaparements de terres et expropriations massives auxquels cette loi risque de conduire, ce que la société civile malgache redoute le plus, c'est qu'elle ne débouche sur une perte pure et simple de souveraineté, les entités élues et la société civile n'ayant plus aucun droit de regard sur la gestion de ces zones<sup>29</sup>. C'est d'ailleurs ce dernier point qui a motivé, dans un premier temps, la Haute Cour Constitutionnels (HCC) à mettre son veto sur la loi, en déclarant plusieurs articles contraires à la Constitution. Las, après quelques ajustements (modifications des points contestés), cette dernière l'a récemment déclarée constitutionnelle. Elle n'attend plus que sa confirmation par le président de la République<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Ces ZIA et ZES devront être complétées par les ZIE (Zones d'Investissements pour l'élevage) et par des ZII (Zones d'investissement industrielles)

<sup>27</sup> Le projet est en réalité beaucoup plus ancien, s'inspirant d'autres initiatives adoptées par d'autres pays africains dès 2008. A Madagascar, la finalisation et la mise en œuvre du PSAEP national ont été reportées en raison de la grave crise politique qu'a connu le pays entre 2009 et 2012.

<sup>28</sup> Voir Craad-OI, Collectif Tany (2017), *Les leçons à tirer en urgence de la première vague d'investissement agricoles (Zia) dans le Vakinankaratra*, 21 avril.

<sup>29</sup> Cf. Craad-OI, Collectif Tany (2018), *Le vote de la loi sur les ZES doit être annulé*, 5 mai.

<sup>30</sup> Cf. CRAAD-OI et Collectif Tany, *La loi sur les Zones Economiques Spéciales (ZES) à Madagascar : un abandon volontaire de la souveraineté nationale. Le président-candidat osera-t-il la promulguer*, Coll. Tany (2018), Newleter n°102, 29 août 2018.

## Encadré n° 6

### La ZIA d'Ibity (Antsirabe), l'échec retentissant d'un projet-pilote

Dans le cadre du Programme national d'investissement agricole élevage et pêche (PNIAP) et du Programme national foncier, le gouvernement malgache avait prévu la création dans le pays de plus de deux millions d'hectares de ZIA (Zones d'investissement agricole), dans l'objectif de « réduire le taux de pauvreté de la population vivant en dessous du seuil de 1,25 USD par jour en passant de 82% à 20% en 2025 », d'atteindre « un taux de croissance annuelle de 6% pour le secteur Agriculture, Élevage, Pêche » (contre 2,6% actuellement), et de répondre aux engagements pris lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs de décembre 2016<sup>31</sup>.

Ces zones devaient offrir aux investisseurs privés, malgaches ou étrangers, désireux de développer des projets agricoles à grande échelle, des conditions d'investissements avantageuses et sûres. Et être dotées d'un cadre juridique précis définissant le régime fiscal et douanier et le régime de travail, les conditions et les critères d'accès et, surtout, les obligations respectives de chacune des parties, en accord avec les engagements internationaux du pays en matière d'investissement responsable. Le projet était financé essentiellement par le CASEF et la Banque mondiale (pour la phase pilote uniquement).

La première phase pilote de ce projet a débuté avant même que les textes de loi ne soient finalisés et votés. Plusieurs zones ont alors été ciblées dans le Vanikantaratra par le Comité technique de préparation (CTP) en charge des projets ZIA. Finalement, après ce rapide travail de prospection et de consultation des autorités communales et régionales, un vaste terrain situé dans la commune d'Ibity à 23 km d'Antsirabe, au pied d'une réserve nationale, fait partie des zones retenues pour accueillir le projet-pilote (Président et vice-président de l'association de Manandona, 24 avril 2018).

Appartenant officiellement à la région, cette terre était supposée être vierge de toute occupation et mise en valeur : « Les terrains concernés... sont des terrains qui n'ont jamais été mis en valeur explique ainsi une responsable de la cellule de coordination de ces ZIAs, Je veux ainsi rassurer tous ceux qui craignent qu'on prenne leurs terres ou qu'il y ait des expropriations en faveur d'étrangers lors de la mise

en place de la ZIA. Les suggestions que nous avons faites ne portent en aucun cas sur l'accapement de terres d'autrui ou de paysans. (...) Nous ne prenons en considération que de vastes étendues encore inexploitées. » (Cf. Reportage de Kolo TV sur la ZIA d'Ibity, 21 mai 2017).

Sur le terrain, la situation était bien entendu toute autre. Comme souvent dans cette région à forte densité de population, cette terre était loin d'être inoccupée ou sous-exploitée. Elle était mise en valeur par quelques dizaines de familles qui y cultivaient le maïs et y récoltaient le bois de chauffe. Certaines d'entre elles auraient d'ailleurs occupé le lieu depuis plusieurs générations : « J'occupe ce lieu depuis 1947, affirme ainsi un vieil homme de la communauté, j'ai effectué le bornage. J'ai cultivé sans problème au gré des changements de régime. Ce n'est maintenant que depuis qu'il y a un changement de dirigeants au niveau de la commune ou des autres hiérarchies que nous avons été chassés. L'ordre ne vient pas d'en bas, mais d'en haut. Que voulez-vous ? Les lois viennent d'en haut. Que pouvons-nous faire... ? Ceux qui travaillent dans l'administration peuvent-ils voir ce qui se passe ici. Des personnes ont été délogées...cette vallée produisait les trois quarts de notre alimentation. En plus d'être la terre de nos ancêtres, c'était une terre nourricière. » (Ibid.)

De fait, en dépit d'une occupation de longue durée, les familles qui ne possédaient aucune preuve d'occupation ont d'emblée été considérées comme des « squatteurs », une bonne partie des terrains ayant auparavant été titrés au nom de la région. Cette situation illustre une fois de plus l'état d'insécurité foncière dans laquelle les populations sont placées et l'écart qui existe encore entre le légal et le légitime.

Dans un premier temps, les autorités ont vainement tenté de les convaincre de céder leur terre. Mais, dans un deuxième temps, elles les auraient abusées, usant de stratagèmes pour leur interdire l'accès à leurs terres :

« Ils ont laissé espérer que nos noms seraient enregistrés pour ces terres, explique ainsi un paysan. Certains se sont inscrits. En fait, nous avons été nombreux à nous inscrire. Ils nous ont dit qu'il fallait notre signature, mais nous avons refusé. Ils nous ont rétor-

<sup>31</sup> Voir <http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/articles/2016/12/01/conf-rence-des-bailleurs-et-des-investisseurs-pour-madagascar-mobiliser-des-ressources-pour-changer-le-destin-de-la-grande-ile-de-l-oc-an-indien-.html>



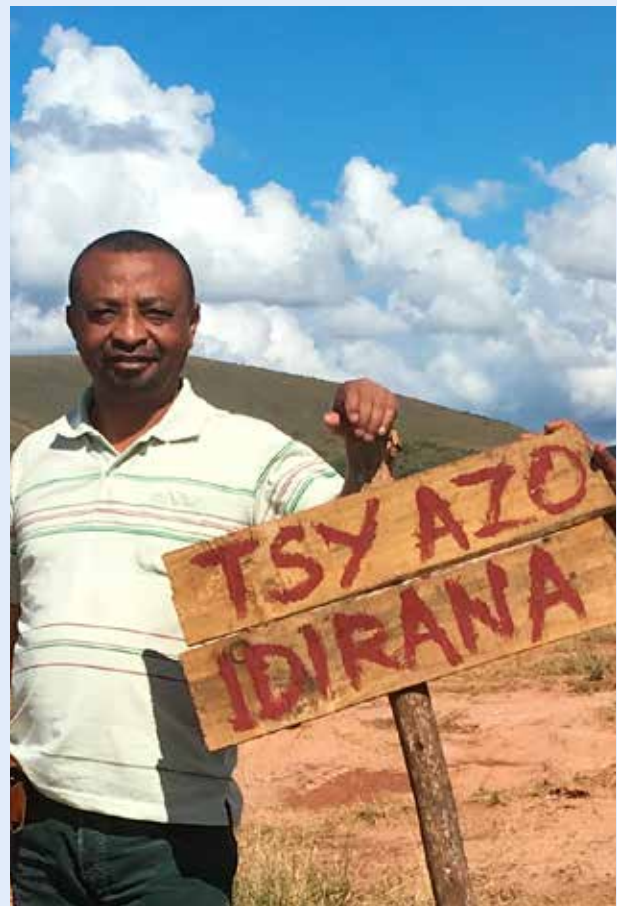
qué qu'il fallait notre signature afin de pouvoir nous identifier comme ayant vraiment cultivé ces terres. Nous avons donc signé. Plus tard, des rumeurs ont couru selon lesquelles nous avons accepté de leur donner les terres. » (Ibid.) Rumeur ou pas, toujours est-il que du jour au lendemain, les paysans n'ont plus eu accès à leurs champs, sous peine de poursuite pour violation de propriété. Par la suite, une bonne partie des terres a été aplanie et labourée. De nombreux arbres ont été arrachés. Et un appel aux investisseurs a été lancé (Paysans d'Ibity, 24 avril 2018).

En guise de compensations, les paysans lésés ne se sont vus proposer qu'une infime partie du terrain qu'ils occupaient, soit une vingtaine d'hectares tout au plus dont une quinzaine donnés en location, à charge pour eux de s'organiser en association et de remettre un « business plan » (Ibid.). Leur ont également été faites quelques vagues promesses d'emplois rémunérés dans les futurs projets d'investissement.

Finalement, l'appel aux investisseurs ne s'est pas révélé être un franc succès. Seule une poignée d'« investisseurs » se sont montrés intéressés, dont une majorité d'ONG locales, à la recherche de terrain pour y déployer de nouvelles activités socio-éducatives (sic)<sup>32</sup>.

Jusqu'à présent, aucun de ces projets n'a réellement démarré. Et les associations n'ont pas respecté les quelques engagements qu'elles avaient pris vis-à-vis des paysans : « ... Toutes les promesses faites par ces associations introduites par la région qui avaient suscité tant d'espoirs n'ont été que stériles et n'ont en rien répondu aux besoins de la population. Ils avaient fait la promesse que nous pourrions vivre de nos terres, mais nous attendons toujours. Le plus triste, c'est que nos moyens de subsistance ont diminué à la campagne, et le pire est qu'ils ont anéanti toutes nos cultures. Ils ne nous ont même pas donné de délai pour enlever nos cultures et ont tout détruit avec leurs tracteurs. » (KOLO TV, Ibid.)

La situation a largement été dénoncée par la société civile malgache, en particulier par le Craad-OI, le collectif Tany et le SIF qui ont multiplié les actions et les communiqués mettant en lumière les dessous et effets pervers pour les communautés locales de ces projets d'investissements. Le tollé suscité par cette ZIA incita finalement la Banque mondiale à se retirer du projet, lequel est aujourd'hui pratiquement à l'arrêt. En attendant, la communauté n'a toujours pas reçu de juste compensation pour la spoliation de leur terre. Celle-ci, pourtant, demeure désespérément en friche, en attente de projets. Seul un panneau portant l'inscription en rouge *Tsy Azo Idirana* rappelle qu'il s'agit désormais d'une propriété privée interdite d'accès.



<sup>32</sup> Selon nos interlocuteurs, parmi ces investisseurs potentiels l'on retrouvait une entreprise cimentière du groupe suisse Holcim, active à Ibity, l'ONG Cœur de forêt, productrice d'essence de fleurs, l'ONG Fafiala, Centre d'expérimentation et de diffusion pour la gestion des tanety, l'ONG Sarobity et une ou deux autres organisations d'aide à l'enfance. Aux dires des paysans rencontrés, il s'agirait d'Enfants du soleil et/ou SOS Village d'enfants. Faute de traces écrites, nous n'avons pu vérifier toutes ces informations. Nous sommes également très peu renseignés sur les projets qui devaient y être mis en place.

#### 4.4. Le retour de la domanialité ?

L'empressement du gouvernement à attirer coûte que coûte les investisseurs étrangers, en leur déroulant le tapis rouge, alors même que la réforme foncière demeure fragile et inachevée, et que les textes de loi censés garantir les droits des populations sont lacunaires et/ou ne sont pas appliqués, signale tantôt les incohérences et les inconsistances de la (non) politique de développement malgache, tantôt un changement radical d'orientation.

Au vu de ses récentes initiatives, le gouvernement donne ainsi l'impression que ses différents services poursuivent des objectifs distincts et/ou sont guidés plus par les priorités des investisseurs étrangers ou de bailleurs de fonds internationaux que par le souci de l'intérêt général. Au final, ce sont les populations qui pâtissent de cette situation.

D'ailleurs, la réforme foncière tend elle aussi à faire les frais des incohérences ou des ambiguïtés de la politique foncière du gouvernement. Son impatience à légiférer sur les ZIA et les ZES et, *a contrario*, son manque d'entrain à parachever le travail législatif qui doit définitivement installer la réforme dans le paysage institutionnel malgache semble en outre attester

de la volonté de l'État de reprendre en main la gestion foncière et partant son intention de mettre un frein au processus de décentralisation engagé depuis une vingtaine d'années. Et ce, dans un contexte marqué par le retour des investissements étrangers.

*« À Madagascar, sans que cela ne soit l'objet d'un projet explicite, la présence des investisseurs a offert à une partie de l'administration foncière la possibilité d'amorcer une dynamique inverse à celle de la réforme, de concentrer le pouvoir et de réimposer une politique domaniale, expliquent ainsi Burnod et Andriamanalina. L'entrée en jeu des investisseurs, génère des relations de compétition entre les institutions qui contrôlent l'accès à la terre (compétition entre l'État et des autorités locales, compétition entre autorités locales) et accentue les rivalités internes au sein de l'État (administrations centrales versus institutions décentralisées). Les sollicitations des investisseurs et ces rapports de compétition donnent à l'État central l'opportunité de réaffirmer son autorité dans la gestion foncière et de réaffirmer son contrôle des territoires. (...) Dans un contexte propice à l'obtention des rentes, l'État peine à abandonner sa position de propriétaire éminent des terres et à décentraliser la gestion foncière. À Madagascar, cette perspective de pouvoir générer des rentes renforce même le retour d'une politique domaniale. » (2016)*





## Défis et perspectives pour la société civile malgache

# 5

À Madagascar, tous les acteurs impliqués dans les débats sur la terre s'accordent sur la nécessité de renforcer les politiques foncières. Mais, comme l'expliquent Perrine Burnod et Beby Seheny Andriamanalina, « *cet appel aux politiques foncières est souvent réduit à la nécessité d'une politique de formalisation des droits.* » Et d'en expliquer les raisons : « *Ceci satisfait les parties en débat, pouvant être en désaccord par ailleurs, car une politique d'enregistrement des droits paraît pouvoir sécuriser les investissements des entrepreneurs comme protéger les populations (...). La formalisation des droits comme outil favorisant la coexistence d'agricultures familiales et d'entreprises repose souvent sur un a priori que les ménages et les entreprises utiliseront des espaces différents et entretiendront des relations de voisinage (...) cela réactive une vieille idée coloniale, basée sur la qualification et l'affirmation de terres vacantes et sans maître, qui prône la délimitation des terres pour les individus et les communautés et l'affectation du surplus pour l'usage d'entité étrangère à la communauté telle que les investisseurs.* » (2016)

Les nombreux appels du pied du gouvernement malgache aux investisseurs étrangers et la création de zones d'investissements (ZIA, ZES, etc.) indiquent d'ailleurs que la politique foncière malgache s'oriente vers une telle cohabitation qui réserve des espaces bien délimités et cloisonnés à deux types d'agriculture complètement différents : agriculture familiale d'une part, agro-industrie d'autre part.

Or, ce modèle qui entend rationaliser l'utilisation des terres à travers la formalisation des seuls droits de propriété et qui suppose une cohabitation harmonieuse entre agricultures familiales d'une part et agro-industrie d'autre part, voire une relation *Win-Win* entre ces deux types d'agriculture, évacue généralement la question du rapport de force, complètement asymétrique, existant entre les acteurs de ces différents secteurs : gros opérateurs privés d'un côté, communautés paysannes de l'autre, les premières cumulant poids économiques et financiers, pouvoir de marché, relations politiques et capacités d'influence<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> En réalité, expliquent Burnod et Andriamanalina, « *cette idée de découpage de l'espace et de cantonnement des espaces paysans pour sécuriser les terres de l'État et accueillir des investisseurs a été proposée par des représentants de l'administration foncière lors des débats sur la nouvelle politique foncière. L'enjeu en termes de politique foncière est certes de respecter les droits fonciers existants mais non forcément de les figer et, lors de procédures d'accès à la terre de nouveaux acteurs, de respecter la position et les choix des propriétaires présents. Ceci doit être fait en se basant sur les réalités de terrain : la majeure partie des terres sont objets de droits d'usages et de propriété coutumière/locale. Allouer les terres aux investisseurs implique de remettre en cause des droits d'usage ou de propriété d'autres individus ou collectifs. Cela implique un choix politique. Or, ce choix est difficile pour l'État qui assure un rôle à la fois de propriétaire, souhaitant valoriser son patrimoine, et de régulateur, censé garantir la sécurité foncière pour les populations comme pour les investisseurs. Ce choix devrait donc relever plus largement des usagers et propriétaires des terres concernées. Les investisseurs ne pourront développer leur projet que si les détenteurs de droits au niveau local les y ont préalablement conviés.* » (2016)

En ignorant cette asymétrie, une telle stratégie ne pourra en réalité que conduire à placer la petite agriculture familiale dans une dangereuse dépendance et dans une impasse. En « réservant » (et en privant par la même occasion leurs usagers traditionnels) d'immenses surfaces de terres, voire en formalisant des zones d'exclusion, au seul profit des investisseurs, elle accroîtra la pression sur la terre. En « accaparant » les meilleures terres, elle privera les communautés rurales de ressources indispensables à leur reproduction. Et, en accélérant le processus de marchandisation de la terre et sa fragmentation en autant de parcelles individuelles, elle pénalisera davantage les producteurs les plus vulnérables. À terme, c'est bien l'accès à la terre pour l'écrasante majorité de la population qui s'en trouvera sérieusement compromis.

Face à une telle perspective, la politique foncière ne peut donc se cantonner à une simple politique de reconnaissance et de formalisation des droits de propriété et/ou de l'occupant, même si elle constitue une étape obligée. Pour apporter une réelle plus-value pour les populations rurales, elle devra nécessairement s'accompagner d'une politique publique volontariste qui puisse garantir à tous les Malgaches un réel accès à la terre et aux ressources productives.

## 5.1. Obliger l'État à respecter ses obligations internationales

L'État malgache et ses différents services décentralisés continuent à jouer un rôle clé dans le transfert de terre à grande échelle. Même si leurs représentants s'en défendent, explique Mme Zo, « dans la plupart des cas étudiés, ces accaparements ont bénéficié de la complicité des pouvoirs publics, et de l'aide d'élus locaux, des services des domaines et des responsables de la gestion foncière. » (13 avril 2018) Après tout, les récents contrats d'investissements n'ont-ils pas été négociés par les pouvoirs publics dans le plus grand secret, au mépris des populations concernées ?

Le plus souvent, l'État malgache demeure soumis au bon vouloir et aux desiderata des investisseurs étrangers. En l'absence d'un cadre légal précis, définissant les droits et obligations des parties, il ne leur impose que rarement des obligations vis-à-vis de ses administrés, quand il ne leur laisse pas la responsabilité de définir eux-mêmes les contreparties et/ou le montant des compensations à accorder aux populations spoliées. Tout en proposant des conditions plus qu'avantageuses pour les investisseurs, sa récente loi sur les ZES s'inscrit d'ailleurs dans ce même registre du « laissez-faire ». La loi sur les ZES, explique ainsi Rappaport, n'« est pas du tout en synergie avec la planification du développement au niveau local...elle ne dit rien sur les schémas d'aménagement communal ou régional (...). On laisse aux investisseurs la responsabilité de définir les

*activités à faire dans ces espaces. .... Si l'on veut vraiment développer le pays, en créant ces zones, l'on doit en tant qu' élu d'abord se sentir redevable de la population, et non pas vis-à-vis des investisseurs comme c'est le cas actuellement. Dans une République démocratique, les élus ne doivent pas se faire les avocats des investisseurs, mais ceux de la population. En votant cette loi, ils ont donné une totale satisfaction aux investisseurs. » (19 avril 2018)*

Comme le montrent plusieurs exemples récents, les pouvoirs publics n'ont en outre pas hésité à user de leur influence pour faciliter la pénétration des investisseurs. Tantôt, ils ont eu recours à la déclaration d'utilité publique pour expulser certaines communautés rurales, tantôt ils ont usé de stratagèmes pour forcer les paysans à la négociation ou pour les forcer à céder leur terre aux investisseurs, tantôt ils ont utilisé la répression.

Or, en tant que signataire de divers pactes et conventions internationales relatifs aux droits humains, l'État malgache est tenu à de nombreuses obligations vis-à-vis de ses administrés. En particulier, l'obligation qui lui est imposée de garantir et de réaliser le droit à l'alimentation<sup>34</sup>.

Et ce droit fondamental nécessite non seulement que « chaque individu, seul ou en communauté avec d'autres, ait physiquement et économiquement accès à tout moment à une alimentation suffisante ou aux moyens de se les procurer. », mais aussi, que les « États s'abstiennent de mesures de nature à priver les individus de l'accès aux ressources productives dont ils dépendent pour produire leur propre alimentation (obligation de respect), qu'ils protègent pareil accès contre tout atteinte par des tiers (obligation de protection), et qu'ils s'efforcent de renforcer l'accès et l'utilisation par les peuples de ressources et de moyens d'assurer leur subsistance, notamment par la sécurité alimentaire (obligation de réalisation). Pour certains des groupes actuellement les plus vulnérables, cela signifie la protection de l'accès à la terre, à l'eau, aux pâturages et aux lieux de pêche ou aux forêts, qui peuvent tous constituer des ressources productives vitales pour des moyens de subsistance décents. » [De Schutter, 2010].

Aussi l'État doit-il veiller à ce que les communautés rurales, en particulier les plus pauvres et vulnérables d'entre elles, ne soient pas privées d'accès à leurs terres et à leurs ressources productives qui représentent, dans un pays comme Madagascar, le seul filet de sécurité sociale pour ces populations. L'obligation de respecter le droit à l'alimentation nécessite donc une interdiction d'expulsion de la communauté de cette terre, sous réserve de certaines conditions. En plus d'assurer leur protection, il est aussi du devoir de l'État de négocier des accords susceptibles d'apporter une réelle plus-value pour les communautés rurales et d'obliger les investisseurs à respecter leurs droits ou à les indemniser à la hauteur des préjudices subis. Sur

<sup>34</sup> L'État malgache a notamment signé et ratifié le Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR) et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP).

ce plan, il appartient surtout aux citoyens malgaches, à la société civile et à l'État malgache d'évaluer, de fixer et d'imposer ces contreparties, comme le suggèrent les Directives volontaires de la FAO (voir Encadré n°7).

Car les engagements internationaux de l'État malgache n'ont que rarement donné lieu à l'élaboration d'une législation nationale idoine et à des politiques concrètes sur le terrain<sup>35</sup>. Les textes de lois ou arrêtés d'applications censés les mettre en œuvre sont inexistantes ou lacunaires. Souvent mal interprétées, ces obligations légales sont rarement mises en œuvre, de manière effective, sur le terrain, quand elles ne se superposent pas à d'autres textes complètement contradictoires.

Parfois elles sont tout simplement ignorées par les autorités nationales ou locales<sup>36</sup>.

Voilà pourquoi il appartient aussi à la société civile de s'assurer à ce que l'État respecte ses engagements internationaux et ses obligations légales, et de pousser le gouvernement à élaborer des politiques qui régulent – de manière effective – les investissements étrangers, en les dotant de dispositifs de suivi et mécanismes de sanction appropriés. Vaste chantier ! La Lettre de politique foncière comprend certes quelques pistes à suivre, mais elle n'est malheureusement toujours pas assortie de propositions concrètes d'actions.

## Encadré n° 7

### Les Directives volontaires de la FAO à Madagascar

Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été adoptées officiellement, en mai 2012, par le Comité de la Sécurité alimentaire mondiale (CSA). Leur but est de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Réponse de la communauté internationale à la crise alimentaire de 2007-2008, elles invitent les États à élaborer leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes et activités en vue d'améliorer l'accès à l'alimentation à toutes et tous, et en particulier les populations les plus vulnérables, d'assurer la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural, la protection de l'environnement ainsi qu'un développement économique et social durable. Cadre de références, normes et principes-guides pour l'adoption de pratiques durables et responsables, elles peuvent aussi servir de point d'appui et de levier à la société civile pour organiser leur travail de plaidoyer, suivre les politiques publiques et s'assurer que ces dernières respectent ces standards internationaux.

A Madagascar, ces Directives n'auraient guère fait l'objet d'une campagne d'information d'envergure,

ni même d'un véritable débat entre tous les acteurs impliqués dans la problématique foncière et les questions alimentaires. Le Ministère en charge du foncier a bien organisé une communication sur ces Directives, mais celle-ci se serait limitée à des formations pour le personnel de diverses structures de l'État et quelques réunions sans relief à partir des années 2015-2016

Pour autant, les organisations de la société civile malgache elles-mêmes n'auraient montré que peu d'enthousiasme pour ces Directives. Comme le note Mamy Rakotondrainibe du Collectif Tany : « *A ma connaissance, le Collectif TANY a été parmi les rares organisations de la société civile (OSC) malgache à avoir effectué une promotion des Directives Volontaires à Madagascar à travers ses communiqués à partir de 2013. Sachant parfaitement que le point faible de ces directives est qu'elles ne sont pas contraignantes mais volontaires, nous en avons beaucoup parlé dans le but de convaincre les citoyens et dirigeants malgaches que des organismes internationaux et plusieurs pays du monde acceptent que les droits coutumiers doivent être protégés et mis en valeur et qu'il n'est ni rétrograde ni archaïque de respecter les droits coutumiers. Nous avons été informés de quelques réunions organisées à Madagascar sur le sujet ici et là mais il n'y a pas eu une vraie campagne.* »

<sup>35</sup> « Madagascar s'est doté d'un cadre juridique et politique qui témoigne d'une volonté de réaliser le droit à l'alimentation par des stratégies coordonnées à travers un ensemble d'intervenants, qui incluent, mais ne se limitent pas, aux organes centraux et décentralisés de l'État. Cependant, plusieurs déficits subsistent. Le droit à l'alimentation n'est pas reconnu de manière explicite dans la Constitution ou dans la loi, et ceci fait obstacle à ce que les cours et tribunaux (à supposer même que leur indépendance soit suffisamment garantie, ce qui dans le contexte actuel est loin d'être assuré) puissent en assurer la protection. Madagascar ne dispose actuellement pas d'une institution nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme respectant les principes de Paris, bien que le Gouvernement se soit engagé à établir une telle institution dans le cadre de l'examen périodique universel auquel il a été soumis en 2010. » (De Schutter, 2012)

<sup>36</sup> Le cas d'Ibity (Encadré n°5) est emblématique de cette distance entre la loi et sa mise en œuvre : « Lors des démarches de reconnaissance des limites du terrain à immatriculer, lorsqu'elles sont effectivement conduites sur le terrain, les agents de l'État, Maires y compris, sont susceptibles d'ignorer ou feignent d'ignorer l'existence de la PPNT pour voir se développer le projet, opportunité de développement pour les communes et source de rente pour les Régions et l'État. Ils déclarent les terres concernées comme non appropriées et relevant du domaine de l'État. Ces espaces peuvent inclure des pâturages – relevant selon la loi effectivement du domaine de l'État – mais également, du fait de délimitations de plusieurs centaines ou milliers d'hectares d'un seul tenant, des terrains cultivés et des jachères. » (Burnod & Andriamanalina, 2016)

## 5.2. Une nécessaire réforme « redistributive »

Jusqu'à présent, la société civile malgache s'est principalement focalisée sur l'objectif de formalisation des droits fonciers, allant souvent jusqu'à suppléer des entités publiques déficientes dans la mise en œuvre de la réforme sur le terrain (voir Encadré n°1). Or, on l'a vu, cette seule politique de formalisation des droits de propriété est loin de répondre de manière satisfaisante aux besoins concrets des communautés rurales malgaches ni à l'obligation qui incombe aux pouvoirs publics de réaliser le droit à l'alimentation. Pire, une telle stratégie risque d'avoir des effets contre-productifs, voire pervers, si elle ne s'accompagne pas d'autres politiques publiques répondant en priorité aux besoins réels des ménages pauvres.

Dès lors qu'à Madagascar le manque d'accès à la terre et la taille réduite des parcelles sont les premières causes de vulnérabilité de la population rurale malgache, l'obligation de l'État doit aller beaucoup plus loin que cette seule politique de formalisation des seuls droits fonciers et tendre principalement vers une politique de renforcement de l'accès à la terre et aux ressources productives, par le biais d'un vaste programme de redistribution de terres ciblant en priorité les « laissés-pour-compte » de l'actuelle réforme : femmes, migrants, métayers, éleveurs et sans terre.

Dans un pays où une grande partie de la population n'a pas les moyens de produire suffisamment pour s'assurer une vie digne et gagner un revenu lui permettant d'acheter une nourriture « suffisante, adaptée et culturellement acceptable », seule une telle distribution de terre pourra, en réalité, venir à bout de l'insécurité foncière chronique et permettra d'impulser une nouvelle dynamique de développement dans les campagnes.

Une telle réforme distributive ne se justifie d'ailleurs pas seulement à partir de considérations d'ordre moral. Elle peut jouer un rôle socio-économique essentiel. La réforme agraire peut être considérée comme l'un des instruments les plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté autant pour des questions de morale sociale que d'efficacité économique, explique ainsi Olivier De Schutter : « une analyse de la Banque mondiale (2003) sur les politiques foncières dans 73 pays entre 1960 et 2000 montre que les pays dotés d'une distribution initiale plus équitable des terres parvenaient à des taux de croissance deux à trois fois plus élevés que ceux où la distribution des terres avaient été moins équitable. Une baisse d'un tiers de l'indice d'inégalité de répartition entraînerait une réduction de moitié du niveau de pauvreté sur 12 à 14 ans. » (2010)

Même si les inégalités en termes de répartition des terres sont moindres à Madagascar que dans bon nombre de pays du Sud, cette réforme permettra incontestablement de desserrer la pression sur les terres, d'accroître l'investissement et la productivité des exploitations familiales, de donner un nouveau souffle à l'économie locale et de consolider les revenus



ruraux. Elle pourrait également être envisagée comme un moyen de renforcer l'accès des femmes à la terre, et notamment des femmes célibataires ou veuves, et de garantir les droits des populations rurales et protéger leurs relations avec la terre.

Pour la société civile malgache, l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel programme de redistribution, à l'échelle du pays, devraient ainsi être « La » priorité, bien loin devant l'objectif consensuel de sécurisation foncière. Certes, note Mme Zo, « la focalisation (des organisations de la société civile) sur la formalisation des droits fonciers n'était pas une erreur stratégique (...) Il s'agissait d'un enjeu majeur nécessitant beaucoup d'investissements en termes de temps... on ne pouvait le négliger (...). Mais ce que je crains c'est que cet aménagement en cours du cadre légal et réglementaire ne sape à plus long terme les mécanismes de solidarité et les règles communautaires traditionnelles qui permettaient de garantir à tous l'accès à la terre. J'ai peur qu'on assiste à une marginalisation croissante des sans terres et de tous ceux qui ne sont pas pris en compte dans l'aménagement du cadre légal et réglementaire. (...) Pour y faire face, je ne vois qu'une solution. La redistribution des terres peut constituer une alternative... il faut qu'on sache s'il reste des terres à distribuer... il faut qu'on sache si une politique de redistribution est envisageable et selon quelle modalité.... je ne vois pas d'autres solutions pour échapper à cette privatisation vers laquelle on est en train d'évoluer. »

Mais encore faut-il, pour cela, mobiliser le consensus et l'action dans la société civile malgache autour d'un tel projet. Et parvenir à susciter l'intérêt du gouvernement ou de ses bailleurs de fonds, lesquels ne montrent que peu d'entrain à discuter un tel projet et y sont probablement réfractaires compte tenu de son caractère potentiellement conflictuel.

### 5.3. Des politiques adaptées et cohérentes pour dynamiser l'agriculture familiale

Toute réforme redistributive ne pourra cependant réellement porter ses fruits que si elle est associée à une politique cohérente, efficace et adaptée de consolidation de l'agriculture familiale.

Compte tenu des réalités malgaches, une telle politique devra nécessairement prévoir la mise en place ou le renforcement des dispositifs d'appui technique et de formation à destination des paysans et paysannes, un accès aux crédits et à des équipements productifs, la fourniture d'intrants naturels ou des aides à leur acquisition, des mesures de stabilisation des prix, la promotion de techniques agricoles simples, adaptées à l'environnement culturel et aux différents écosystèmes et respectueuses des environnements naturels et des aides à la récupération des sols, à la reforestation et au maintien de la biodiversité. Et ceci, sans parler de la nécessaire mise en place d'infrastructures adaptées aux besoins des communautés rurales pour dynamiser les productions familiales et améliorer leur commercialisation. Un régime de taxation des producteurs et investisseurs en fonction de la quantité et de la qualité des terres et des ressources exploitées est également nécessaire.

La mise en place d'un tel régime fiscal progressif devra en outre passer par l'instauration, dans l'ensemble des communes malgaches d'un plan d'aménagement territorial, l'un des principaux chevaux de bataille du SIF. Tout en permettant l'aménagement des espaces selon leurs différents usages, il facilitera la levée de l'impôt et contribuera à alimenter les budgets publics, notamment au niveau de la commune. Afin que cette nouvelle fiscalité profite réellement à la collectivité, les communes pourraient également adopter des formes de budget participatif, sur le modèle des expériences prometteuses menées dans diverses communes du pays<sup>37</sup>. Ces projets pourraient également être associés à l'élaboration participative de Dina au niveau local, à savoir des règlements communautaires s'inspirant du droit coutumier, dans le but d'assurer une meilleure cohésion sociale au niveau des communautés<sup>38</sup>.

Des politiques mettant l'accent sur la sécurisation des communes et autres terres collectives pourraient jouer

un rôle dans le renforcement de la cohésion sociale dans les campagnes. Elles permettraient en outre de freiner le morcellement et la vente des terres communautaires et de mieux les protéger contre les tentatives de spoliation. La coordinatrice du Craad-OI préconise d'ailleurs un tel processus de formalisation collective des terres : « *Nous sommes conscients que les gens vont vouloir leur certificat foncier individuel... Alors on leur dit, restez unis, vous pourrez mieux vous défendre ... si vous faites cela vous allez vous trouver seuls face à ceux qui veulent acquérir vos terres.* » (Mme Zo, 13 avril 2018)

Afin d'accroître l'efficacité de ces mesures, la cohérence entre les différentes politiques (économique, commerciale, minière, touristique, environnementale, etc.) devra également être assurée, ainsi qu'une meilleure articulation entre les institutions chargées de leur mise en œuvre. Un tel programme articulant l'ensemble des politiques gouvernementales autour d'objectifs conjoints et cohérents de développement permettrait non seulement d'inverser la tendance délétère qui touche la société rurale malgache, et même d'impulser un nouveau type de révolution verte, axée sur l'agriculture familiale, respectueuse de l'environnement, vectrice de bien-être pour les communautés rurales et gage de souveraineté alimentaire.

### 5.4. Surmonter les divisions, bâtir des synergies et gagner en autonomie

Hélas, on est encore loin d'une telle perspective. De l'avis de plusieurs de nos interlocuteurs, l'État malgache continue à poursuivre des objectifs très différents, voire contradictoires. Il ne dispose pas d'un projet de développement national propre, cohérent, approprié et axé sur les besoins et les demandes prioritaires de la population. Soucieux de préserver leur autonomie, ses différents ministères et directions n'agissent que rarement de concert. Le plus souvent, ils tendent à répondre mécaniquement aux exigences des bailleurs de fonds et à s'aligner sur les orientations du moment des grands organismes internationaux en matière de stratégies de lutte contre la pauvreté et de relance de la croissance économique.

Reste que la société civile malgache est souvent à l'image de l'État. Évoluant dans des univers souvent cloisonnés (en fonction du secteur, de la nature des bailleurs de fonds qui les soutiennent, etc.) ou entre-

<sup>37</sup> Introduit pour la première fois en 2004 par la commune rurale d'Ambalavao Atsimondrano, comme modalité de contrôle et de suivi collectif de l'action publique, le budget participatif est actuellement utilisé par près de 250 communes. Mis en place avec l'appui d'ONG locales (Saha notamment) et la coopération internationale (Helvetas Swiss Intercooperation, projet ProDéCid de la Coopération allemande - GIZ, etc.), ils permettent aux habitants, depuis le fokontany, de participer aux prises de décisions sur le choix et la priorisation des projets d'investissements communaux. La commune d'Andriambilany est régulièrement citée comme exemple de bonne gestion participative. Son originalité est d'avoir mis en place sur tout le territoire communal de « places vertes » où se tiennent régulièrement des assemblées de voisins pour y discuter à la fois de leur problème et y prendre des décisions collectives (Responsables des guichets fonciers de la Commune d'Andriambilany, Andriambilany, 25 avril 2018).

<sup>38</sup> À l'initiative de diverses ONG et acteurs de la société civile, plusieurs de ces DINA ont été instituées dans plusieurs communes littorales du pays afin d'une part de réduire les conflits, incivilités, règlements de compte privés et lynchages, d'autre part, d'améliorer la gestion des ressources naturelles au niveau local. Élaborées de manière participative, ces Dina ont force de loi dès leur homologation par le tribunal. À l'échelon local, plusieurs Dina récents porteraient d'ores et déjà leurs fruits, en réduisant les conflits autour des ressources (ressources de la mer notamment), à l'instar de celui institué à Fénérive-Est, à l'initiative du Centre Saint-Benoît, avec l'appui du BIMTT et de plusieurs partenaires internationaux (M. Jao, 13 avril 2018; Sœur Leonardine, 28 avril 2018; Mr Joa ).

tenant entre elles des rapports de compétition (pour les financements par exemple), les organisations qui la composent ne parviennent que rarement à trouver des synergies et à s'inscrire dans un agenda commun. Tirillées entre les sollicitations et les exigences multiples des bailleurs de fonds, elles se dispersent dans une multitude d'initiatives. Créées parfois *ex nihilo*, grâce aux financements externes, nombre d'entre elles ne parviennent pas à gagner en autonomie ou souffrent d'un déficit de représentativité. Et, engoncées dans les préoccupations quotidiennes, elles n'arrivent pas à se projeter. Bref, peu articulées entre elles et trop dépendantes des appuis externes, plus réactives que proactives, les organisations de la société civile malgache ne prennent que rarement les devants et agissent souvent en ordre dispersé. Ce faisant, elles peinent à s'inscrire dans une dynamique d'action à long terme et à s'entendre sur un programme d'action ambitieux, commun et cohérent.

Plusieurs de nos interlocuteurs, eux-mêmes issus de la société civile, reconnaissent ces faiblesses. Amer, Eryk R. Herinarahinjaka, responsable du projet Taratra, explique ainsi : (à Madagascar), *la société civile n'a jamais proposé un véritable projet de société, du moins à ma connaissance (...). On a toujours l'impression de jouer les pompiers (...). On ne s'accorde que très rarement sur des solutions à plus long terme parce que nos champs d'intervention sont très cloisonnés. Les organisations qui sont actives dans le secteur des mines ne consultent pas — ou très peu — celles qui travaillent sur les questions foncières et celles qui s'occupent d'environnement, et vice versa. On n'a jamais réussi à être solidaire... On ne fait souvent que répondre à des sollicitations externes ou à l'invitation du gouvernement.* » (18 avril 2018)

Mme Zo abonde dans ce sens, la société civile ne disposant même pas, selon elle, de stratégie commune pour lutter contre l'accaparement des terres : « *...il existe beaucoup de plates-formes thématiques (à Madagascar), mais à ma connaissance il n'existe pas de stratégie commune en matière de lutte contre les accaparements de terre. Les liens de collaboration et les dialogues se tissent essentiellement autour d'événements ponctuels, lors de discussions sur l'une ou l'autre loi. L'observatoire du foncier (du BIMTT)<sup>39</sup> est un bon début, une bonne chose pour la production d'information à ce sujet... Il pourrait jouer un rôle clé pour développer des alternatives... Il faut d'abord qu'on sache ce qui est en train de se passer, combien d'hectares de terres on peut distribuer... Mais de stratégie commune, il n'y en a toujours pas... Je ne vois pas d'autre solution pour échapper à cette privatisation à marche forcée vers laquelle nous nous dirigeons.* »

Même sur des thématiques aussi proches que la problématique foncière et l'agriculture familiale, il n'y a que très peu d'articulation et d'échanges entre les organisations, confirme Mme Liliah, représentante de l'organisation de femmes rurales VFTV (Mme Liliah, 14 avril 2018), ces questions étant débattues dans des forums différents. Entre ces espaces de discussions, explique-t-elle, il n'existe pas vraiment de liens. Ces cadres de concertation demeurent cloisonnés. Tout se passe comme si chaque groupe d'acteurs réalisait son propre compromis sans concertation aucune, et en l'absence d'une autorité légitime pouvant arbitrer les éventuels conflits et faire contrepoids pour défendre l'intérêt général.

À cela s'ajoutent également des logiques d'actions souvent intéressées. « *Vous savez, explique encore le responsable du projet Taratra (à Madagascar), les sociétés civiles sont très opportunistes. Travailler sur les mines par exemple est aujourd'hui à la mode, donc elles se mettent à travailler sur les mines... car ça permet l'obtention de financements. Mais entre elles les relations ne sont pas toujours roses (...). Le problème c'est que du côté de la société civile, on ne parvient pas à s'accorder sur une vision claire, à proposer des solutions, à faire de la prévention et à se projeter au lieu de courir après les problèmes. D'ailleurs beaucoup d'organisations de la société civile y trouvent un certain intérêt, pour se mettre en publicité peut-être... Et lorsque nous nous mettons en cohésion, c'est parce que le gouvernement nous y invite. Prendre nous-mêmes des initiatives communes, c'est ce vers quoi on doit aller* (Eryk R. Herinarahinjaka, 18 avril 2018).

Briser les clivages et les inimitiés, tisser des liens entre elles, trouver des synergies et s'accorder sur une vision commune et un agenda commun d'action, tel est en effet le principal défi à relever pour la société civile malgache. La stratégie la plus à même de mobiliser le consensus et l'action autour d'un programme de développement agricole ambitieux, de peser sur les choix du gouvernement et d'influer sur les politiques publiques. Faisant actuellement défaut, ce travail de plaidoyer et de mobilisation des acteurs autour d'une stratégie commune, au-delà des clivages, s'avère en effet indispensable pour faire bouger les lignes politiques et espérer peser, à plus long terme, sur les questions foncières et, plus généralement, sur le débat sur le développement. Compte tenu de son enracinement dans les communautés, de sa profonde connaissance des enjeux fonciers et des besoins du monde paysans, l'Eglise malgache pourrait jouer un rôle mobilisateur clé dans ce processus, en étroite collaboration avec les autres acteurs de la société civile impliqués dans la problématique de la terre.

<sup>39</sup> Cette initiative a été lancée par le BIMTT – bureau de liaison œcuménique chapeautant diverses institutions de formations en milieu liées aux Églises – dans le but de pallier le manque d'informations sur les litiges/conflits fonciers en cours dans les diverses régions du pays et l'absence de canal d'expression et de médiatisation pour les communautés menacées par l'accaparement de leurs terres et/ou de leurs ressources. Son objectif premier est de constituer une base de données géographique fiable sur les conflits fonciers et d'apporter assistance aux paysans lésés par le biais d'un « numéro vert ». Répondant à un réel besoin, le projet gagnerait à étoffer ses missions et, surtout, à s'articuler à d'autres initiatives et organisations (SIF, Taratra, Craad-OI, etc.).



La Déclaration d'Abidjan de la Secam<sup>40</sup> (Symposium des Conférences Episcopales d'Afrique et de Madagascar) constitue à ce titre une bonne source d'inspiration pour l'élaboration d'un tel projet.

Mais encore faut-il convaincre les bailleurs de fonds de la pertinence d'un tel projet et d'une telle stratégie, lesquels jouent également un rôle majeur dans la dispersion des initiatives, le cloisonnement des sphères d'intervention, le manque de coordination des programmes et des projets, ainsi que la dépolitisation sinon la neutralisation des actions entreprises sur le terrain, comme le confirme un interlocuteur : « *Nous on ne fait pas ce qu'on veut. Mais eux (les bailleurs de fonds), ils savent ce qu'ils veulent. Chacun d'entre eux a son intérêt... Et cet intérêt ne converge pas spécialement avec l'intérêt du pays. On est dans ce cercle vicieux. On n'a plus le temps de réfléchir et même si on réfléchit...on ne nous donne pas les moyens de le faire.* »

Plutôt que de poursuivre des objectifs propres, non coordonnés et non concertés avec les acteurs locaux, il appartient donc aussi aux différents bailleurs de fonds et aux partenaires externes de donner aux organisations de la société civile – et aux pouvoirs publics – l'opportunité et les moyens d'ouvrir un tel chantier et d'amorcer, en toute indépendance, une réflexion sur le modèle de développement qui est souhaité pour le pays, par ses citoyens, et sur la manière d'opérer cette transition.

Se focaliser sur l'un ou l'autre aspect du développement, sans envisager les liens qui les unissent, ne peut

donner des résultats satisfaisants et tangibles. « *Si on veut vraiment résoudre la question foncière, ce n'est pas dans le foncier qu'on va la résoudre, conclut Eric Raparison, c'est dans le système politique. Sinon vous allez tourner en rond pendant un siècle. Le problème d'aujourd'hui c'est un problème systémique...système de corruption, système de gouvernance. (...) Travailler dans le foncier, sans parler d'autres volets, ça n'aboutit à rien... Si on veut un changement, il faut faire un lobbying auprès de ceux qui tiennent les cordons de la bourse, les bailleurs de fonds. Si vous parlez planification ou aménagement la Banque (mondiale) n'est pas chaude, alors que c'est la solution, la meilleure solution même...* » (19 avril 2018)

La mise place d'un observatoire indépendant, unique et commun à la société civile pourrait constituer un premier pas dans ce sens. Conçu comme un instrument collectif indépendant, cet observatoire pourrait assurer le suivi critique des politiques foncières du gouvernement malgache, formuler de nouvelles pistes et propositions en matière de renforcement des droits fonciers et d'accès à la terre et aux ressources, pourvoir au déficit d'information chronique à Madagascar sur les « investissements » à grande échelle et leurs impacts sur les communautés rurales et relayer la voix (et les revendications) des paysan(ne)s malgaches. Surtout, il pourrait travailler à ébaucher un projet de développement propre, commun et partagé, pour le pays, au-delà des chasses gardées et des querelles de chapelles. Un tel projet fait aujourd'hui cruellement défaut à Madagascar.



<sup>40</sup> Proposant des pistes d'action pour contre l'accaparement des terres, cette Déclaration a été adoptée lors de Conférence régionale Afrique francophone qui s'est tenue à Abidjan entre le 21 et le 23 novembre 2017, dans le cadre de la plateforme « Our land is our life ». Soutenu par de nombreuses organisations des sociétés civiles européennes et africaines, elle attend encore la signature de la Conférence épiscopale de Madagascar [Cf. « Accaparement des terres en Afrique francophone : identifier et promouvoir les solutions endogènes pour s'en sortir », Déclaration de la « Conférence Régionale Afrique Francophone ». Abidjan, 21-23 Novembre 2017].



# Bibliographie

- Andriamanalina B. S., Burnod P. et Ratsialonana R. A. (2014), « Une réforme foncière qui survit à la crise politique », in *Afrique contemporaine*, 3, pp. 149-151.
- Andrianirina R. R. et Raparison E. H. (2015), *La réforme foncière à Madagascar : une capitalisation d'expérience*, GRET, CNCR, juillet.
- Banque mondiale (2016), *Agriculture et développement rural à Madagascar. Background Papers*, mai.
- Banque mondiale (2017), « Réforme du régime foncier. Madagascar montre l'exemple », 2 août, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2017/08/02/madagascar-sets-an-example-for-land-reform>
- Banque mondiale (s.d.), *Madagascar. Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF), Rapport final*, coord. Andrianirina Ratsialonana Rivo.
- Burnod P et Andriamanalina B.S. (2016), « Réformes foncières et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière », 4e Rencontres des Études Africaines en France, Paris, 5, 6 et 7 juillet.
- Caudron M. (2015), « Madagascar, paysans et paysannes face aux changements climatiques », *Entraide et Fraternité*.
- Comby J. (2012), « Sécurisation foncière dans les pays du Sud. Les limites du modèle malgache », in *Études foncières*, n° 158, juillet-août, pp. 32-36.
- CRAAD-OI, Collectif Tany (2018), *La loi sur les Zones Economiques Spéciales (ZES) à Madagascar : un abandon volontaire de la souveraineté nationale. Le président-candidat osera-t-il la promulguer*, Coll. Tany (2018), Newleter n°102, 29 août 2018.
- CRAAD-OI, Collectif Tany (2018), *Le vote de la loi sur les ZES doit être annulé*, 5 mai.
- Dabat M.-H., Jen-Treyer O. (2010), « Des trappes de pauvreté au développement durable de l'agriculture malgache », in B. Gastineau, F. Gubert, A.-S. Robilliard et Fr. Roubaud, (dir.), *Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement*, IRD Editions, pp. 299-318.
- De Schutter (2010), « Accès à la terre et droit à l'alimentation », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation présenté à la 65ième session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.
- De Schutter (2012), « Mission à Madagascar », Rapport présenté à la 19ème session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Dix-neuvième session, A/HRC/19/59/Add, 6 mars, [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304\\_madagascarfinal\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304_madagascarfinal_fr.pdf)
- Déclaration de la «Conférence Régionale Afrique Francophone» sur le thème: « Accaparement des terres en Afrique francophone: identifier et promouvoir les solutions endogènes pour s'en sortir» 21 au 23 novembre 2017 à Abidjan.
- *Express de Madagascar* (L') (2108), « Diplomatie économique - Madagascar transformée en image de marque », 12 avril, <https://www.lexpressmada.com/12/04/2018/diplomatie-economique-madagascar-transforme-en-image-de-marque/>
- FAO, PAM (2015), *Mission FAO Pam d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire à Madagascar*, 27 octobre.
- Farmlandgrab (2017), « Madagascar. L'État va inventorier les domaines fonciers », 20 novembre, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27655-madagascar-letat-va-inventorier-les-domaines-fonciers>
- Farmlandgrab (2018), « Le GESC plaide pour la protection des terres malgaches », 5 mars, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27933-le-gesc-plaide-pour-la-protection-des-terres-malgaches>
- JRR (2018), Problème foncier. Le fokolonona spolié d'un terrain de 569 ha, [http://www.lakroa.mg/item-1279\\_articles\\_societe\\_18-le-fokonolona-spolia-daun-terrain-de-569-ha.html](http://www.lakroa.mg/item-1279_articles_societe_18-le-fokonolona-spolia-daun-terrain-de-569-ha.html)
- Kolo TV (2017), Alalina « Zia », Reportage sur Reportage sur la Zone d'Investissement Agricole (ZIA) d'Ibity, 21 mai, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27138>
- *Lakroan'i Madagasikara On Line* (2018), Le kokolonola spolié d'un terrain de 569 hectares, [https://www.lakroa.mg/item-1279\\_articles\\_societe\\_18-le-fokonolona-spolia-daun-terrain-de-569-ha.html](https://www.lakroa.mg/item-1279_articles_societe_18-le-fokonolona-spolia-daun-terrain-de-569-ha.html)
- Land Matrix (2018), *Acquisitions foncières à grande échelle-Madagascar*.
- Lettre de politique foncière, 2005-2015
- Madagascar : Reportage sur la Zone d'Investissement Agricole (ZIA) d'Ibity, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27138-madagascar-reportage-sur-la-zone-d-investissement-agricole-zia-d-ibity>



- Madagascar sur le chemin d'un accaparement des terres, 18 mars 2018, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27970-madagascar-sur-le-chemin-dun-accaparement-de-terres>
- News Mada (2017), « Soavimandriana : 300 ménages menacés d'expulsion », <http://www.newsmada.com/2017/08/04/soavinandriana-itasy-300-menages-menaces-dexpulsion/>
- Nouvelle Lettre de politique foncière, 2015-2030, <http://www.observatoire-foncier.mg/file-library/LPF-version-finale-aout-2015.pdf>
- Observatoire du Foncier (2013), « Métayage et fermage : quels logiques et enjeux au niveau local ? », in *Landscape — Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, n° 9, octobre.
- Organisation internationale pour les migrations-OIM (2013), *Migrations à Madagascar - Profil national-2013*, [http://publications.iom.int/system/files/pdf/mp\\_madagascar\\_vfinale.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_madagascar_vfinale.pdf)
- Razafindrakoto M, Roubaud Fr et Wachsberger J. M. (2018), *L'énigme et le paradoxe. Economie politique de Madagascar*, AFD-IRD éditions
- ResCommon, SIF, Tany (2013), *Accaparement des terres à Madagascar. Échos et témoignage de terrain*.
- RFI (2016), Madagascar : un société minière chinoise crée la polémique à Soamahama.
- Sandron Fr. édit. (2008), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, CITE-Khartala.
- Sourisseau J.-M., Tsimisanda H.-M., Belières J.-F., Elya A. , Bosc P.-M., Hanitriaina Mamy Razafimahatratra (2014), *Les agricultures familiales à Madagascar: un atout pour le développement durable*, Document de valorisation des acquis et principales recommandations d'une semaine d'animation et de débats sur les Agricultures Familiales à Madagascar, réalisé avec le soutien de l'Union européenne, 13-17 octobre, [https://agritrop.cirad.fr/575694/1/document\\_575694.pdf](https://agritrop.cirad.fr/575694/1/document_575694.pdf)
- Collectif Tany (2016), *La mise en place des zones d'investissement agricole ne doit pas expulser et affamer les paysans de la region vakinankaratra*, 27 juillet.
- Collectif Tany (2018), *La loi sur les ZES, une porte ouverte à l'accaparement des terres à Madagascar*, 8 mars, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27941-la-loi-sur-le-zes-une-porte-ouverte-a-l-accaparement-des-terres-a-madagascar>
- Teyssier A., Ramarojohn L., Anrianirina Ratsialona R. (2010), « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », *EchoGéo*, n° 11.
- VPDAT, Observatoire du Foncier, Cirad, Dial (2011), *La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets*, Fifa, AD2M, République française.
- Transparency International Initiative Madagascar (2017), *Les femmes et la gouvernance foncière*, 10 mars, <https://transparency.mg/article/la-femme-et-la-gouvernance-fonciere>

# Entretiens

- Mme Mamy Rakotondrainibe (Collectif Tany), Bruxelles-Paris, 15 mars 2018
- M. Jao (BIMTT), Antananarivo, 13 avril 2018
- Mme Zo (CRAAD-OI), Tana, 13 avril 2018
- M. Camara (Cellule de coordination de la réforme foncière), Antananarivo, 13 avril 2018
- Mme Lilia (VFTM), Antananarivo, 14 avril 2018
- Christian et Sœur Modestine (Vahatra), Tsiroanomandidy, 16 avril 2018
- BIF, commune rurale, Tsiroanomandidy, 16 avril 2018
- Responsable de l'administration des domaines, Tsiroanomandidy, 16 avril 2018
- Responsable du service de topographie, Tsiroanomandidy, 16 avril 2018
- Groupe de paysans de Soavinandriana, Soavinandriana, 17 avril 2018
- Vicaire de Miarinarivo, Miarinarivo, 17 avril 2018
- Avocat des familles expulsées à Soavinandriana, Miarinarivo, 17 avril 2018
- Maire de la commune de Soamahamanina, Soamahamanina 18 avril 2018
- M. Eryk R. Herinarahhinjaka (projet Taratra-CEM), Antananarivo, 18 avril 2018
- Père Noël Marie Cyprien Madard Razafinandraina, président du BIMTT (Centre Social Arupe), Antananarivo, 19 avril 2018
- Eric Raparison (SIF), Antananarivo, 19 avril 2018
- Groupes de paysans, fokontany d'Ambohitsokina, Antsirabe, 23 avril
- Responsable de Justice et Paix, Antsirabe, 23 avril 2018
- Groupe de paysans d'Ibity, Ibity, 24 avril 2018
- Président et vice-président de l'association de Manandona, Manandona, 24 avril 2018
- Père Justin (Caritas Antsirabe), Antsirabe, 24 avril 2018
- Responsable des guichets fonciers de la Commune d'Andriambilany, Andriambilany, 25 avril 2018
- Sœur Leonardine (Centre Saint Benoît), Fénériver-Est, 28 avril 2018.
- Représentants d'une association de pêcheurs, Fénériver-Est, 28 avril 2018







**Entraide et Fraternité**

rue du Gouvernement Provisoire, 32 • B-1000 Bruxelles  
T. +32 (0)2 227 66 80 • [info@entraide.be](mailto:info@entraide.be) • [www.entraide.be](http://www.entraide.be)

*avec le soutien de*



**Belgique**

partenaire du développement



**FÉDÉRATION**  
WALLONIE-BRUXELLES