



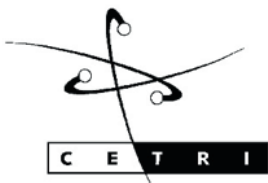
La politique foncière à Madagascar

Tour d'horizon, enjeux, défis et perspectives

Résumé exécutif

Le présent document est un résumé de l'étude conjointe d'Entraide et Fraternité¹ et du Centre Tricontinental², *La politique foncière à Madagascar - Tour d'horizon, enjeux, défis et perspectives*, rédigée par Laurent Delcourt (Cetri) suite à une mission de terrain à Madagascar, en avril 2018.

Novembre 2018



Avec le soutien de



¹ Entraide et Fraternité est une ONG catholique belge de coopération au développement et de solidarité internationale qui agit pour la réalisation du droit à l'alimentation en défendant le modèle de souveraineté alimentaire. Pour cela, Entraide et Fraternité travaille en partenariat avec des associations locales dans différents pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine afin de soutenir une agriculture paysanne durable. Elle effectue également un travail de sensibilisation des citoyen-ne-s et des décideurs politiques en Belgique afin de promouvoir un changement sociétal et politique porteur de justice.

² ONG fondée en 1976 et basée à Louvain-la-Neuve (Belgique), le Cetri est un centre d'étude, de publication, de documentation, de formation et d'éducation permanente sur le développement et les rapports Nord-Sud. Il a pour objectif de faire entendre des points de vue du Sud et de contribuer à une réflexion critique sur les conceptions et les pratiques dominantes du développement à l'heure de la mondialisation « néolibérale ». Il s'attache en particulier à la compréhension et à la discussion du rôle des acteurs sociaux et politiques du Sud en lutte pour la reconnaissance des droits sociaux, politiques, culturels et écologiques.

L'agriculture familiale sous pression

Madagascar est un pays fondamentalement rural et agricole. L'immense majorité de la population en tire l'essentiel de ses revenus et de sa nourriture. Cependant, ce mode d'agriculture familiale à petite échelle est mis à mal par différents facteurs. La pression démographique, d'abord, qui réduit inéluctablement la taille des parcelles exploitées par ménage. Les pressions liées au réchauffement climatique, ensuite. Et la pression commerciale enfin, qui, avec le regain d'intérêt des investisseurs nationaux et internationaux, accentue les accaparements de terres, les expropriations et les expulsions d'agriculteurs. En résulte une exacerbation de la compétition pour la terre et les ressources, et une précarisation des communautés rurales. Cette combinaison de facteurs affaiblit considérablement l'agriculture malgache et maintient les communautés rurales dans la pauvreté. En 30 ans, la surface moyenne des exploitations est passée de 1,5 ha à 0,8 ha rendant difficile la subsistance des agriculteurs ; la question de sécurité foncière est donc charnière dans ce contexte.

Un régime foncier inadapté

De l'époque coloniale, Madagascar avait hérité un système foncier complètement inadapté aux réalités sociales et culturelles locales. Il se heurtait aux règles coutumières en matière d'occupation de l'espace et de gouvernance de la terre, qui voulaient que celle-ci revienne à celui qui la travaille et la met en valeur. Ce régime foncier taillé par et pour les colons au détriment des Malgaches fut à peine modifié après l'indépendance (1960), favorisant de ce fait l'élite nationale postcoloniale. En résulta une crise foncière généralisée.

Une réforme ambitieuse...

Lancée sous le gouvernement Ravalomanana (2002-2009), la réforme foncière de 2005 s'est donnée pour objectif de sécuriser les droits fonciers du plus grand nombre dans des délais brefs et à des coûts adaptés au contexte économique. Elle entendait réconcilier la dimension légale (le cadre juridique formel) et la dimen-

sion légitime (la reconnaissance sociale, traditionnelle de la propriété de la terre).

On peut lui attribuer deux avancées majeures. D'une part, elle a supprimé la présomption de domanialité³. D'autre part, elle a créé une nouvelle catégorie juridique : la propriété privée non titrée (PPNT). Ce statut confère aux agriculteurs un droit de propriété sur le terrain qu'ils occupent ou exploitent depuis longtemps par l'obtention d'un certificat foncier à condition qu'aucun tiers ne dispose d'un titre formel sur ce même terrain. La réforme a confié l'octroi et la gestion de la PPNT aux communes.

...aux effets limités

Au-delà de ces avancées notables, cette réforme demeure limitée et incomplète. Axée sur la seule sécurisation des droits, elle entraîne des effets contre-productifs, voire pervers pour les communautés rurales.

Tout d'abord, seul un tiers des communes du pays sont dotées d'un guichet foncier. Après treize ans de mise en œuvre de la réforme foncière, deux tiers de la population malgache vit encore dans une grande insécurité foncière.

De plus, les nouveaux droits concédés dans le cadre de la réforme sont fragiles. Le certificat foncier peut toujours être remis en question par un tiers sur présentation d'un titre foncier dont la valeur juridique est souvent considérée comme plus importante. Ceci favorise l'élite nationale et les investisseurs étrangers (via des opérateurs malgaches) qui ont facilement accès à ce genre de documents officiels⁴.

Et surtout, la question cruciale de l'accès à la terre n'est pas abordée dans la réforme. Certes, la formalisation des droits représente une étape nécessaire mais elle s'avère insuffisante au regard des réalités du monde rural malgache caractérisé par la taille modeste des exploitations familiales et l'accès limité à la terre pour de nombreux groupes sociaux parmi les plus vulnérables de l'île (les femmes, les jeunes, les métayers, les migrants, les sans-terre...).

³ La présomption de domanialité signifie que tout terrain non immatriculé, non cadastré et non approprié appartient de facto à l'État.

⁴ Voir encadré n°2 dans l'étude complète.

Évolution de la gestion foncière

Avant 1897

Les terres appartiennent aux souverains de différents royaumes. Le droit d'usage est reconnu pour les familles qui exploitent et mettent en valeur la terre en échange d'un impôt. Principe du 1^{er} venu.

1897-1960

L'administration coloniale française supprime les droits coutumiers, introduit le cadastre, la présomption de domanialité et définit des périmètres de colonisation dont les terres sont attribuées aux colons. Le titre foncier est la preuve ultime de propriété et seule l'administration coloniale peut le délivrer.

Une nouvelle réforme à l'horizon ?

Voulant marquer son engagement en matière de réforme foncière, le gouvernement malgache a publié en 2015 sa « Nouvelle lettre de politique foncière » qui ouvre le deuxième acte de la réforme foncière pour la période 2015-2030. La question de l'accès à la terre figure au rang des priorités de cette nouvelle politique. Mais cet engagement n'a pas encore trouvé de traduction concrète.

C'est qu'aujourd'hui, le gouvernement malgache semble poursuivre un tout autre projet. Avec le retour des investisseurs à Madagascar après quelques années d'instabilité (2009-2012), l'État paraît avoir délaissé la réforme foncière pour se concentrer sur la mise en place d'un cadre attractif pour les investisseurs. La sécurisation des investissements prend le pas sur la sécurisation des petites exploitations paysannes.

Sous la présidence de Hery Rajaonarimampianina⁵, de nombreux contrats avec des sociétés et des investisseurs, plus que favorables pour ces derniers, ont été négociés. Et le gouvernement cherchait à créer des zones d'investissement comportant d'importants avantages douaniers et fiscaux, à l'exemple des récentes Zones d'investissements agricoles (ZIA) et Zones économiques spéciales (ZES). Il y a fort à craindre que le gouvernement ait recours aux expropriations pour cause d'utilité publique afin de faciliter l'établissement des ZIA⁶ et des ZES, comme cela s'est produit dans d'autres cas.

Des questions légitimes se posent également sur les conséquences négatives pour les paysans malgaches du Programme régional de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PRESAN) qui prévoit de faire de Madagascar le grenier de l'Océan Indien en favorisant l'investissement dans les cultures vivrières destinées à l'exportation vers les pays voisins. Ce projet financé en partie par l'Union européenne à hauteur d'au moins 49 millions d'euros fait craindre de nouvelles expropriations d'agriculteurs familiaux pour répondre aux besoins alimentaires des petits États insulaires de l'Océan Indien⁷.

⁵ Hery Rajaonarimampianina a mis fin à son mandat le 07/09/2018 pour se présenter comme candidat aux élections présidentielles du 07/11/2018. C'est Rivo Rakotovoao qui assure la présidence du pays par intérim en attendant le résultat des élections.

⁶ Voir encadré n°6 dans l'étude complète.

⁷ Voir encadré n°5 dans l'étude complète.

Mettre fin à l'ambivalence du gouvernement malgache

Ces orientations ne peuvent que conduire à une impasse. Inadaptées et, surtout, potentiellement explosives, ces politiques risquent à terme d'accélérer le transfert de terres et de ressources au profit d'investisseurs étrangers ou d'élites nationales, de réduire à néant les quelques progrès en matière de sécurisation des droits fonciers, d'aggraver davantage la situation du monde rural malgache et d'écorner encore plus les droits de sa population, en particulier le droit à l'alimentation. Or, signataire de plusieurs traités et conventions internationales relatifs aux droits humains (CEDAW, PIDESC, ACHPR, etc.), l'État malgache est dans l'obligation de protéger et de réaliser ces droits. D'autant plus que l'agriculture familiale représente près de 70% des ménages et 25% du PIB du pays.

Dans un pays comme Madagascar, caractérisé par la faible taille des parcelles et la saturation des espaces actuellement exploités, l'obligation de respecter le droit à l'alimentation suppose la mise en œuvre d'un programme de redistribution de terres, attentif aux différents usages des sols, et ciblant en priorité les « oubliés » de la réforme : femmes, jeunes, migrants, métayers, sans-terre, éleveurs, etc.

Le rôle de la société civile

Les organisations de la société civile malgache ont pris à bras-le-corps la mise en œuvre de la réforme foncière en assistant les communes dans l'établissement de guichets fonciers. Puis, avec l'augmentation des menaces sur la sécurité foncière, elles ont organisé la résistance face à des cas d'accaparement de terres.

Reste que la société civile malgache évolue dans des univers souvent cloisonnés (en fonction du secteur, de la nature des bailleurs de fonds qui les soutiennent, etc.). Entretenant 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.

Réforme foncière ambitieuse qui tente d'allier le légal et le légitime. Reconnaissance de la coutume par l'introduction de la propriété privée non titrée et la décentralisation de son octroi (certificat foncier) au niveau des communes. Non-présomption de domanialité. Les effets de cette réforme sont mitigés.

1960-2005

Le nouvel État indépendant maintient le système hérité de la colonisation. La population continue d'utiliser le système coutumier. Le « légal » et le « légitime » sont en opposition. Insécurité foncière généralisée et incapacité de l'État à réguler la situation.

2005

Crise politique, retrait de l'aide internationale et de nombreux investisseurs. La réforme foncière connaît un coup d'arrêt. La fin de cette crise en 2012 donne lieu à une course aux investissements étrangers qui met à mal la sécurisation foncière entreprise depuis 2005.

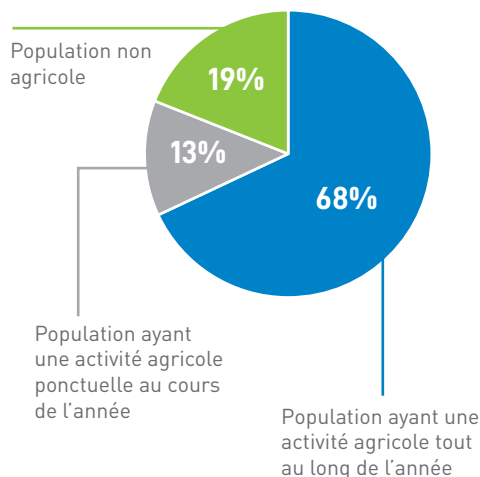
2009-2012

Tirillées entre les sollicitations et les exigences multiples des bailleurs de fonds, elles se dispersent dans une multitude d'initiatives. L'heure est donc à la convergence pour créer une masse critique capable de rappeler ses responsabilités à l'État malgache qui doit respecter ses engagements en faveur des droits humains et protéger sa population. Et surtout, la société

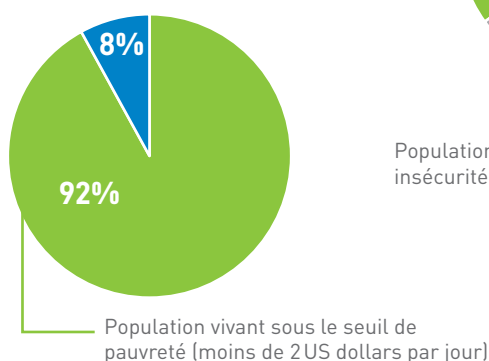
civile doit unir ses forces et sa voix pour proposer un grand projet de redistribution des terres, le promouvoir collectivement et convaincre le gouvernement - et le monde politique - de sa pertinence. La mise en place d'un observatoire du foncier unique et commun à la société civile (tel que proposé par le BIMTT⁸) pourrait constituer un premier pas dans ce sens.

Madagascar en quelques chiffres⁹

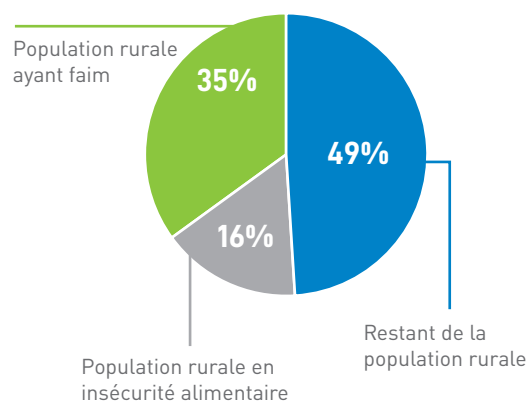
Madagascar, pays agricole



Madagascar, pays pauvre



Madagascar, un monde rural affamé



- L'agriculture représente 25% du PIB malgache et 30% des exportations.
- 60% de la production est consommée par les ménages.
- 75% de la population vit en zone rurale.

- Le PIB par habitant est de 410 US dollars.
- Le pays se situe à la 158^e position sur 187 par son indice de développement.
- 86% des pauvres vivent en zone rurale.

- 47% des petits agriculteurs et 43% des travailleurs agricoles journaliers ont faim.
- Dans le sud du pays, 68% des ménages sont en situation d'insécurité alimentaire.

⁸ Le BIMTT est un réseau des institutions de formation dans le monde rural malgache, créé pour renforcer la capacité d'intervention de ses membres et développer les capacités des populations rurales à être acteurs du développement.

⁹ Les chiffres présentés ici sont tirés de l'étude complète rédigée par Laurent Delcourt.

Lancement d'un programme de Zones d'investissements agricoles dont la phase pilote est soutenue par la Banque Mondiale. Ce projet soulève de nombreuses craintes quant à la sécurité foncière des agriculteurs familiaux.

2015

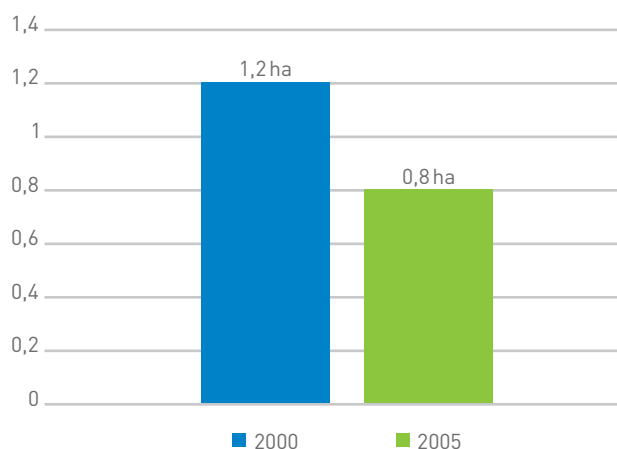
Nouvelle lettre de politique foncière du gouvernement malgache. Cette lettre témoigne d'une volonté de palier les limites de la réforme de 2005, notamment en insistant sur l'accès à la terre en plus de la sécurisation foncière. Malheureusement, peu d'applications concrètes jusqu'à présent.

2017

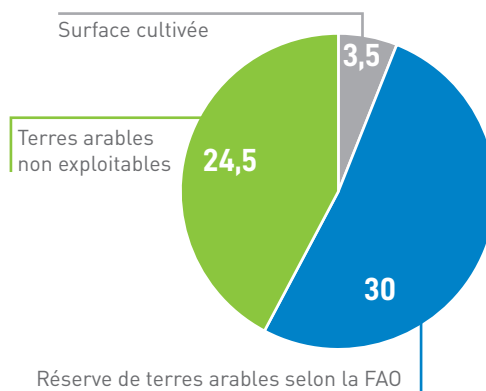
Loi 2017-023 instituant les zones économiques spéciales (ZES). Grandes craintes vis-à-vis des potentiels accaparements de terres et de la perte de souveraineté dans ces zones. Cette loi démontre à nouveau l'ambivalence du gouvernement malgache concernant la question foncière.

Le foncier à Madagascar

Évolution de la surface moyenne des exploitations agricoles en hectares



Surface arable en millions d'hectares



Sécurisation foncière et accès à la terre : deux enjeux différents

Sécurisation foncière	Accès à la terre
Reconnaît les droits d'usage et la propriété informelle en leur attribuant un statut officiel.	Fait référence à l'ensemble des processus sociaux, traditionnels et légaux qui permettent à une population d'avoir un contrôle sur la terre.
Ne concerne que les terres déjà exploitées.	Permet de lutter contre les injustices sociales et la pauvreté en milieu rural.
Ne prend pas en compte la population n'ayant pas accès à la terre (les femmes, par exemple).	Améliore la sécurité et la souveraineté alimentaire.
Ne modifie pas le système, même s'il est injuste.	Doit s'accompagner d'une sécurisation foncière.
À Madagascar, ce n'est qu'une solution partielle à l'insécurité alimentaire.	
Sécurisation foncière et accès à la terre vont de pair dans une politique qui vise à améliorer la sécurité alimentaire et les conditions de vie des agriculteurs.	

2,5 millions d'exploitations agricoles (dont 80% d'agriculteurs familiaux) se partagent les 3,5 millions d'ha de terres cultivées. La combinaison de la croissance démographique et des accaparements de terres place le foncier malgache dans une situation de saturation avec pour conséquence :

- la surexploitation des parcelles, l'érosion, l'épuisement du sol et la perte de fertilité,
- le défrichage de terres de mauvaise qualité, la déforestation et la destruction de la biodiversité,
- l'augmentation de la compétition pour l'accès à la terre, la dissolution de la solidarité traditionnelle et des tensions sociales croissantes, particulièrement en zones rurales.

Quelques recommandations

Au gouvernement malgache et ses bailleurs de fonds

Attendu que :

- l'État malgache et ses bailleurs de fonds sont tenus par de nombreux pactes et conventions internationales de respecter, protéger et promouvoir les droits humains dans toutes leurs actions ;
- la majorité de la population malgache est rurale, agricole, qu'elle vit sous le seuil de pauvreté et qu'elle souffre de la faim ;
- le manque d'accès à la terre et la taille réduite des parcelles sont les premières causes de vulnérabilité de la population rurale malgache ;
- les politiques en faveur des investissements à grande échelle mettent en danger les droits (déjà précaires) de la population malgache ainsi que sa capacité à se nourrir ;
- le Programme régional de sécurité alimentaire et nutritionnelle soutenu et en partie financé par l'Union européenne soulève de nombreuses craintes en termes de sécurité alimentaire et foncière.

Nous recommandons à l'État malgache et à ses bailleurs de fonds de protéger les droits de sa population par :

- la mise en place d'un cadre légal fort et global d'encadrement des investissements à grande échelle qui donne priorité au respect et à la protection des droits humains. Un tel cadre devrait avant tout inclure :
 - la transparence des négociations,
 - la consultation et la participation des populations concernées,
 - des analyses de risques et d'impacts indépendantes en termes d'environnement et de droits humains,
 - la prévision de contre-parties, compensations ou indemnités pour les populations ayant subi des préjudices suite à ces investissements ;
- la poursuite et le renforcement des avancées amorcées lors de la réforme foncière de 2005, notamment via un programme de redistribution des terres incluant les populations jusqu'ici oubliées de la réforme : femmes, jeunes, métayers, éleveurs, migrants, paysans sans terre...
- en mettant en œuvre les aspects de la Nouvelle lettre de politique foncière qui ont reçu l'appui et la participation de la société civile malgache.

À la société civile malgache et ses partenaires au Nord

Attendu que :

- la société civile malgache, quoique déjà très active dans la défense de la population rurale et la lutte contre les accaparements de terres, reste très divisée et fragmentée, manquant ainsi de coordination pour provoquer des changements majeurs dans la politique du pays ;
- cette division de la société civile peut, en partie, être attribuée aux sollicitations et exigences multiples des bailleurs de fonds, parfois déconnectées de la réalité du terrain et des besoins réels des populations locales.

Nous recommandons à la société civile malgache de :

- s'unir afin de proposer un grand projet de redistribution des terres, de le promouvoir collectivement et de convaincre le gouvernement de sa pertinence ;
- soutenir et participer à l'observatoire du foncier développé par le BIMTT. Ceci constituerait un premier pas vers plus de synergies et de convergences et permettrait d'assurer le suivi critique des politiques foncières du gouvernement malgache.

Nous recommandons aux partenaires Nord et bailleurs de fonds de la société civile malgache de :

- donner aux organisations de la société civile 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 ;
- coordonner et concerter entre eux leurs actions et leur soutien à la société civile malgache afin d'initier une synergie au niveau local et de mieux répondre aux besoins des populations locales.

Entraide et Fraternité

rue du Gouvernement Provisoire, 32

B-1000 Bruxelles

T. +32 (0)2 227 66 80

info@entraide.be

www.entraide.be