

Lever L'insécurité Foncière: Une Des Premières Clefs Du Développement?

ALAIN BERTRAND

Résumé: Cette combinaison de trois articles courts traite de l'aboisement, le bail, et la législation sur l'environnement à Madagascar. Le premier article soutient que bien que l'eucalyptus n'est pas originaire de Madagascar, il a été historiquement un produit de grande valeur, source de revenu par la voie du marché de bois urbain d'énergie, et une stratégie clef pour affirmer le droit à la propriété. La combinaison des motivations du bail et du commerce explique la persistance de cette dynamique des plantations paysannes pendant un siècle. Le deuxième article qui traite de l'insécurité du bail affirme qu'en fin de compte l'état n'a pas bien fait au sujet de l'immatriculation formelle du bail. Le système du bail traditionnel basé sur la communauté domine toujours, néanmoins leur légitimité est mise à l'épreuve par la complexité énorme des règles légales. En fin de compte, l'insuccès de maintenir la sécurité du bail est l'une des pierres d'achoppement du développement. Cette échec fait partie de la même insuccès de l'état d'engager éffictivement la population rurale dans un processus de conservation participatif. L'article dernier explique dans les grandes lignes détaillées la législation et le programme GELOSE qui a le but de déléguer l'aménagement des ressources renouvelables aux communautés locales. Ce programme est financé par la Banque mondiale, l'Aide Française, et l'Agence Américaine pour le Développement International. Passant au-delà d'une approche participative à la préservation, GELOSE concentre sur une approche contractuelle par laquelle les communautés locales gagnent les droits et les responsabilités de l'aménagement de ressource locale par le moyen des contrats légales et formelles avec le gouvernement national et d'autres financiers.

A Madagascar à peine 10% des terres ont été immatriculées en un siècle. La tentative de reconnaître positivement les droits coutumiers lancée sous la première République n'a pas contribué à accroître significativement l'enregistrement ou le cadastrage des terres. L'organisation et la gestion foncière communautaire coutumière reste dominante:

- Dans nombre de zones c'est presque le seul mode de gestion des terres
- les terres ancestrales, *tanindrazana* (en principe exclues du domaine de l'Etat si la communauté rurale a pris soin de les faire constater par le service des domaines, mais c'est exceptionnel) sont gérées par les *tangalamena* ou les chefs de ignage
- Certains espaces communautaires ou lignagers sont gérés par des dina: ce sont généralement des pâturages, des forêts, des lacs ou des cours d'eau (ou des sources), voire des zones de pêche en mer

Alain Bertrand, CIRAD-Fôret, Programme "Forets naturelles", Campus de Baillarguet, Montpellier.

<http://www.africa.ufl.edu/asq/v3/v3i2a5.pdf>

- Dans certaines zones (Manjakandriana, Marovoay, etc.) l'immatriculation domine largement, mais la règle communautaire persiste et interdit la vente de terres hors de la communauté: l'immatriculation n'est pas ipso facto la propriété privée des terres.

En un siècle, l'Etat n'a pas réussi à éliminer les droits fonciers locaux. La pratique administrative héritée de la colonisation a enlevé toute légalité à la gestion coutumière des terres par les communautés rurales et a réduit sensiblement la légitimité des structures sociales coutumières et leurs « espaces de pouvoir » face à la montée des stratégies individuelles et des comportements à court terme. Malgré la domination effective des réglementations et des institutions officielles et légales, les logiques, les pratiques et les institutions locales ou même coutumières continuent de prédominer et jouissent d'une certaine légitimité sociale. On se trouve dans une situation paradoxale: la légalité des institutions et des réglementations officielles et légales n'est pas légitimée, tandis que la légitimité des logiques et des pratiques locales n'est pas légalisée.

Madagascar présente une grande variété de situations foncières locales qui ont en règle générale une caractéristique commune: un haut niveau d'insécurité foncière et le développement récent et rapide de conflits fonciers parfois violents.

La tragédie de l'accès libre

Lorsque la politique de répression et d'exclusion n'a pas les moyens de fonctionner, la domanialité combinée au manque de moyens de l'Etat aboutit à l'absence de l'administration sur le terrain et crée une situation d'accès libre aux terres et aux ressources. L'accès libre, c'est la possibilité de récupérer ce qui a été confisqué par le Fanjakana, mais l'absence de l'Etat peut ne pas durer, d'autre part ce que je ne prends pas aujourd'hui un autre le prendra à ma place demain: c'est la course aux ressources et à la terre, c'est le processus de dégradation et de déforestation accéléré. Si le manque de moyens de l'Etat est durable, il faut remettre en cause ou transformer la domanialité et attribuer le droit exclusif de la gestion et de l'exploitation des ressources aux populations locales, aux communautés rurales.

L'échec d'une politique séculaire d'immatriculation foncière

En un siècle à peine 10% de la superficie de Madagascar a été immatriculé, la politique coloniale, reprise par les Républiques successives, basée sur le principe du « développement par l'instauration de la propriété privée des terres et l'immatriculation foncière » n'a pas vraiment fonctionné. Même en zone urbaine la majorité des terres (70%) ne sont pas cadastrées. Peut-être parce que la domanialité liée à la politique d'exclusion a créé une insécurité foncière généralisée trop forte et une défiance par rapport au *Fanjakana*. Sans doute aussi et surtout parce que la notion de propriété (exclusive et absolue, ce qui en fait une marchandise) est étrangère à la société malgache qui considère plutôt la terre comme un patrimoine sacré, légué par les ancêtres. Seuls, à la suite des colons, les initiés ont en règle générale profité des dispositions légales pour faire main basse sur des terres. Dans certains cas cela a renforcé la méfiance des communautés rurales à l'égard des dispositions de la réglementation foncière.

Un cadre juridique et réglementaire complexe, obscur et inaccessible pour les populations rurales et urbaines

La réglementation foncière reste ignorée de la majorité de la population, à la campagne comme en ville. Le code foncier reste méconnu, trop complexe et trop obscur pour la majorité des malgaches. Le code foncier ne profite qu'à une minorité d'initiés qui utilisent souvent le « légal » pour dépouiller le « légitime ». Dans une situation de pauvreté généralisée, les populations rurales n'ont bien souvent (lorsqu'elles les connaissent) pas les moyens de réaliser les formalités et les démarches foncières en vue de l'immatriculation des terres: le bénéfice et la sécurité absolue de la réglementation foncière sont inaccessibles à la majorité des malgaches. Les délais (quinze ans en moyenne) pour réaliser l'ensemble de la procédure d'immatriculation d'une terre sont dissuasifs vis à vis de cette procédure.

La diversité des situations d'insécurité foncière: une typologie à compléter

L'immatriculation des terres ne signifie pas la propriété des terres quand généralement, le possesseur n'a pas le « droit » de vendre la terre à l'extérieur de la communauté rurale. L'immatriculation crée elle aussi l'insécurité foncière généralisée lorsque (du fait des populations et/ou de l'administration) les mutations ne sont pas assurées sur plusieurs générations: la généralisation de l'indivision crée une insécurité forte, des conflits permanents et une situation inextricable. (Cas de Manjakandriana.) Nombre de paysans malgaches sont juridiquement des « occupants de fait » sur des terres domaniales plus ou moins mises en valeur, mais sans avoir eu recours aux procédures d'immatriculation. L'insécurité résulte du risque, réel, de l'intrusion d'initiés utilisant les procédures légales pour dépouiller les occupants coutumiers. C'est vraiment l'opposition entre le « légal externe » et le « légitime interne ». Sur les anciens domaines coloniaux dont certains initiés ont pu récupérer les titres fonciers « légaux » les terres sont occupées, parfois depuis plusieurs générations, par d'anciens ouvriers agricoles « sans titres » qui sont restés lorsque ces domaines ont été abandonnés (les procédures de réintégration au domaine privé de l'Etat n'ayant jamais été réalisées). Il en résulte aujourd'hui des conflits parfois violents et des situations d'imbroglio juridique. La réglementation sur le fermage et le métayage est inapplicable et inappliquée. Les « propriétaires » ont peur d'une mainmise des tenanciers et interdisent toute pratique culturale pérenne, ils organisent la rotation régulière des tenanciers. Ceux-ci sont maintenus dans une insécurité permanente. Des paysans « vendent » à des immigrants des terres qui sont en fait des pâturages communautaires « *kijana* » à l'insu des *tangalamena* chargés de la gestion de ces *kijana*: il en résulte une insécurisation d'ensemble des pratiques pastorales et des terres coutumières régies par des *dina*. La diversité des situations locales malgaches se retrouve dans le domaine foncier. Si les principales situations foncières sont identifiées, la diversité des situations foncières locales et des modes de gestion coutumières des ressources reste à apprécier et la typologie de ces situations reste à établir.

L'importance des situations « d'entre deux » la recherche spontanée d'une sécurisation foncière relative

Les paysans qui veulent sécuriser une prise de possession foncière sur le domaine privé de l'Etat se contentent souvent de déposer une demande d'immatriculation foncière au service local des domaines. Dès réception du récépissé de dépôt de la demande ils considèrent avoir avec ce *taratasa* un titre apportant une sécurité suffisante et ils arrêtent d'assurer les frais de la suite de la procédure. C'est un exemple de mode de sécurisation relative spontanée. La « Revue des fermages et des métayages » a montré la variété et la variabilité (adaptabilité à des situations exceptionnelles: cyclones par exemple, etc.) des solutions contractuelles plus ou moins intermédiaires entre fermage et métayage. Ces solutions intermédiaires ont pour objectif essentiel de mieux sécuriser à la fois le « propriétaire » et le « tenancier ».

D'autres situations « d'entre-deux » voient les acteurs jouer simultanément et dans chaque cas de façon partielle ou limitée sur les deux registres du « légal » et du « légitime » pour s'assurer sur les deux registres une sécurisation relative à un coût accessible. Par exemple:

- Un immigrant obtient l'accord officieux des autorités coutumières pour un défrichement forestier illicite; il se fait volontairement verbaliser par le service forestier avant de « revendre » le terrain défriché, donc agricole et mis en valeur à un autochtone qui pourra le faire immatriculer.
- En ville, une famille voulant occuper un terrain domanial légalement inaccessible en l'absence d'opération de lotissement (non mises en oeuvre depuis 20 ans) dépose une demande à la commune (*Fivondronana*). Cette demande enregistrée était envoyée pour instruction au service topographique qui ne pouvant titrer la demande hors d'une procédure de lotissement l'enregistre « au crayon » sur la « minute ». L'occupant « de fait » à néanmoins un « *taratasy* ».

Une situation foncière qui contrarie les processus d'industrialisation comme d'intensification agricole et la mise en valeur des terres et des ressources

Les paysans occupants de fait des terres domaniales ou tenanciers (fermiers ou métayers) de propriétaires fonciers absentéistes sont conscients de leur insécurité foncière: donc ils n'investissent pas dans la fertilité des sols et l'intensification de leurs techniques agraires. Les « propriétaires », titulaires de titres fonciers, ont peur d'une dépossession de fait de la part de leurs fermiers ou de leurs métayers: interdiction de planter des arbres ou de pratiquer des cultures pérennes; rotation systématique des fermiers et métayers. Les investisseurs en particulier les industriels étrangers, sont rebutés par la complexité et la lenteur des procédures. La situation des jachères forestières n'est pas clarifiée par le code foncier actuel et par la législation forestière: il n'y a pas de mise en valeur donc pas d'immatriculation possible, ce sont des forêts dégradées à réintégrer dans le domaine forestier: cela incite les paysans à surexploiter la fertilité des terres et à épuiser les sols. L'accès libre de fait aux terres et aux ressources se combine avec une faible densité de population: il en résulte de fortes disponibilités foncières qui rendent attractive la course à la terre. Même dans les zones où la capacité d'épargne et d'investissement des exploitations est moins contraignante, l'abondance du facteur terre conduit

à l'extensification: augmenter les surfaces cultivées valorise mieux la productivité faible du travail et garantit l'avenir par l'occupation foncière.

Pourtant, l'aménagement de zones nouvelles contribue souvent de façon décisive à l'intensification: ces zones aménagées fonctionnent comme des pôles d'attraction pour les migrants et la densité plus forte est généralement le principal facteur d'intensification.

En zone urbaine le blocage foncier est d'abord la conséquence d'une absence durable de politique d'urbanisme

Les actions foncières prioritaires en milieu urbain sont apparemment les suivantes:

- préparer des plans d'urbanisme en tenant autant que possible compte des occupations de fait déjà en place
- établir un plan d'occupation des sols constatant toutes les occupations légales ou illégales compatibles le plan d'urbanisme, une fois celui-ci adopté.

L'enjeu du foncier urbain est décisif pour la décentralisation dans les villes

De la maîtrise durable des dynamiques du foncier urbain dépendra le développement des villes et la mise en place d'administrations communales qui pourront effectivement ou non assurer la gestion des espaces urbains et conduire une extension humaine et spatiale des agglomérations qui soit viable et urbanistiquement cohérente. Par ailleurs le foncier sera en zone urbaine au moins la clef du développement des communes par l'importance justifiée du rôle de la fiscalité foncière dans les finances des communes urbaines. Comme en zone rurale l'apurement de la situation foncière constitue en zone urbaine un préalable à toute action de développement urbain durable.

La montée des conflits fonciers indique l'importance des enjeux et l'urgence de solutions

Les tribunaux signalent depuis peu une montée rapide du nombre des affaires concernant des conflits fonciers. Cette montée des conflits fonciers apparaît aussi clairement dans la presse et dès que l'on parcourt les régions. Cela indique l'importance des enjeux et l'urgence de mettre en oeuvre des solutions seules à même de permettre un réel développement économique. Les actions en cours ou prévues ne devraient-elles pas être accélérées et/ou élargies? N'est-il pas possible d'engager très vite le processus d'apurement foncier?