



# Recueil et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation

Antananarivo, le 7 septembre 2012

Rapport provisoire

# Déroulement de la présentation

- Contexte
- Objectifs
- Mots clés et secteurs concernés
- Méthodologie
- Les résultats de l'étude:
  - 1) Recueil des politiques et instruments juridiques
  - 2) Analyse des politiques et textes d'application
  - 3) Propositions de piste de réflexions

# Contexte

- Inexistence d'une véritable politique d'aménagement rural et de développement du monde rural
- Promotion de la recherche dans le secteur du développement rural

# Objectifs

Fournir des éléments techniques et juridiques permettant de rendre en synergie les visions des secteurs concernés par les politiques d'aménagement rural qui pourrait aboutir à l'établissement d'un code rural

# Mots clés et secteurs concernés

Politique foncière – territoires ruraux –  
politique forestière – aménagement rural –  
stratégies paysannes – droit foncier –  
décentralisation

*La dimension foncière est considérée ici comme un élément fédérateur et central des thèmes car le foncier est un concept juridique multidimensionnel, à la fois transdisciplinaire et dynamique*

# Démarche méthodologique

- Analyse historique des différentes politiques sectorielles impliquées dans la réalisation de l'aménagement du territoire rural:
  1. Partie descriptive: recueil des politiques et instruments juridiques
    - Détermination de la période à étudier : royale, coloniale et à partir de l'indépendance jusqu'à ce jour
    - Identification des politiques afférentes au développement afin de ressortir les stratégies qui ont été mises en œuvre
  2. Partie analytique: analyse des politiques
    - Analyse verticale ou secteur par secteur
    - Analyse transversale
  3. Propositions de piste de réflexions



# Résultats de l'étude

# Recueil des politiques : partie descriptive

- **Les Politiques foncières se succédant à Madagascar:**

*La politique foncière est un ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains. Donc, l'appropriation foncière et l'usage des terrains sont les éléments de base de l'analyse de la politique foncière*

- Pré-monarchique : la conception d'appropriation fondée par l'usage, la terre est un bien commun, les membres de la communauté ne sont que des usufruitiers
- Epoque royale (Andrianampoinimerina): droit éminent du roi, la terre appartenait aux rois, domaine absolu du roi, les sujets n'en étaient que possesseurs et n'ayant que le domaine utile (usufruitiers).
- Coloniale : le foncier est un outil de contrôle et d'aménagement, généralisation de la propriété privée; présomption de domanialité afin de favoriser la production des produits de rente destinée à alimenter les industries métropolitaines



# Recueil des politiques foncières (suite)

## Indépendance:

- Première République (néocolonialisme): 1960-1973 rémanence de la politique coloniale fondée sur la présomption de domanialité
- Première période transitoire (1973-1974) : actions d'intégration nationale dont la rectification des séquelles coloniales néocoloniales faisaient partie, diverses dispositions ont été prises dont leurs intentions initiales n'étaient pas dévoilées d'une manière explicite: la réattribution au profit des nationaux de terres de grandes superficies immatriculées aux Français à l'époque coloniale – les concessions coloniales ( Ord 74-021 sur l'abus de droit de propriété pour renforcer ce qui a été adoptée en 1962)

# Les politiques foncières (suite et fin)

- Deuxième République: Politique foncière stipulée par la Constitution basée sur le dogme socialiste marxiste, « L'appropriation foncière ne doit pas établir de déséquilibre entre les rapports sociaux et économiques, elle doit être conforme à l'utilité sociale et contribuer à la production nationale. En réalité la Constitution de 1975 accepte la propriété foncière en tant que bien qui peut procurer des revenus, mais ces revenus doivent uniquement découler par le travail.
- Troisième République: Avant 2005 présomption de domanialité et processus vers la décentralisation de la gestion foncière initiée de la loi sur la GELOSE, la SFR et la loi 2003-029 modifiant l'ordonnance 60-146 pour impliquer davantage les communes dans la réalisation de la procédure d'immatriculation foncière. A partir de 2005, changement radicale de la politique foncière, abrogation de la présomption de domanialité et adoption de la présomption de propriété privée.

# Les politiques forestières

- Les politiques forestières mises en œuvre à Madagascar se développent sur la base des observations de la dégradation de l'écosystème forestier donc se focalisant sur la conservation des écosystèmes forestiers jugés riches mais fragiles

## Epoque Royale

Andrianampoinimerina, Kabary: protection de la forêt par l'interdiction de brûler la forêt

Ranavalona II, Code de 305 articles: mesures coercitives de protection de la forêt

# Les politiques forestières (suite et fin)

- Coloniale: c'était le décret de 1930 le véritable acte fondateur de la politique forestière malgache « les forêts dépendant des domaines de l'Etat, de la colonie, des communes et autres établissements publics sont inaliénables et imprescriptibles »
- Indépendance:
  - 1960-1983: politique basée sur le reboisement
  - 1990: Reconnaissance des liens entre la protection de l'environnement et développement économique (Charte de l'environnement)
  - 1996: Transfert de gestion des RNR par la COBA (GELOSE)
  - 1997: Enrayer le processus de dégradation forestière, mieux gérer les ressources forestières, augmenter la surface et le potentiel forestiers, accroître la performance économique du secteur forestier, ont été les idées directrices de la nouvelle politique forestière, adoptée par la loi n° 97-1200 du 02 octobre 1997

# La politique agricole ou la réforme agraire

- Royale: des velléités de réforme agraire ont été entreprises depuis la royauté par la distribution de terre dans la plaine de Betsimitatatra
- Coloniale: Mise en place des grandes superficies culturales (Périmètres coloniaux immatriculés au nom de l'Etat colonial) pour faciliter la production de la culture de rente destinée aux industries de la métropole, à côté l'établissement des réserves indigènes
- Indépendance:
  - 1961: mise en place des AMVR pour une meilleure réussite du développement agricole : reprise par l'Etat des terres et de les redistribuer aux paysans
  - 1965: mise en culture des rizières délaissées par leurs propriétaires (possibilité d'emprunt)

# La politique agricole ou la réforme agraire (suite et fin)

- Indépendance :
- 1973:Adoption d'une nouvelle stratégie agricole résultant de la révision des accords de coopération: accroître la productivité agricole, augmenter le revenu des agriculteurs, assurer le progrès technique par le biais de la mise en place d'un plan d'aménagement régional et l'orientation des productions par région économique basés par des travaux d'aménagement foncier
- PNDR:
- MAP:

# Les politiques de la décentralisation

- La volonté de décentraliser s'est déjà manifestée depuis la royauté, mais les dirigeants se succédant ont toujours voulu utiliser la décentralisation pour mettre d'aplomb la légitimité du centre
- Le « Fokonolona » est la base de construction de la décentralisation malgache
- Les communes ont été mises au centre de la stratégie de la décentralisation à M/car
- Une vaine hésitation sur le découpage territorial
- Dépendance financière des CTD envers l'Etat: pas d'autonomie

# Les politiques de décentralisation (suite)

- Royale (Andrianampoinimerina): décentralisation basée sur le « Fokonolona » une structure non démocratique dans sa création, mais elle l'est dans son administration (consultation des membres de Fokonolona pour régler des affaires importantes: pouvoir judiciaire et de police)
- Coloniale: accaparement du pouvoir judiciaire et de police du Fokonolona qualifiait d'avoir manqué de vie. Instrumentalisation du Fokonolona: le « Fokonolona » ne serait plus servi pour recueillir les avis de la population (de bas vers le haut), mais comme un organe de pression (du haut vers le bas)
- Indépendance: Après l'indépendance et durant les 3 Républiques existantes, M/car a 5 fois changé ses structures de décentralisation. Adoption du principe de la subsidiarité, de la démocratie, de la libre administration, d'autonomie et du pouvoir de contrôle à partir de la 3<sup>ème</sup> République.



# Les politiques de décentralisation (suite )

- Indépendance:

**1<sup>ère</sup> République** : la décentralisation est un des éléments de l'administration pour la mise en œuvre du « plan national de développement » . Donc instrument du centre avant tout. Dédoublément fonctionnel, pouvoir de tutelle du centre et contrôle a priori. Faits marquants: forte capacité de l'administration fiscale de proximité, 2/3 des recettes venaient des ressources propres (ristournes et centimes additionnels)

**2<sup>ème</sup> République:** instauration d'un pouvoir présidentiel fort en vue d'une stabilité politique, la démocratie, le maintien de l'ordre et l'unité nationale par le biais du centralisme démocratique (malgachisation, confusion généralisée des attributions et les compétences à tous les niveaux). Décentralisation dans une situation paradoxale: reconnaissance des compétences du Fokonolona sur les affaires locales (subsidiarité) et respect de la démocratie, d'une part, le centralisme démocratique pour la sauvegarde de l'unité nationale (prérogative régaliennne du centre), d'autre part.

# Les politiques de décentralisation (suite )

- **3<sup>ème</sup> République.** Manifestation de la volonté pour la mise en effectivité de la décentralisation: adoption du principe de subsidiarité, de la libre administration, d'autonomie, substitution du pouvoir de tutelle administrative en pouvoir de contrôle et application du contrôle de légalité a posteriori
- **1<sup>ère</sup> législature 1992 – 08 avril 1998:** 4 niveaux dont 2 étaient institués effectivement (Province et commune). Pas d'autonomie car la quasi-totalité des Communes dépendaient des ressources de l'Etat.
- **2<sup>ème</sup> Législature 08 avril 1998 - 2001:** même principe mais à 3 niveaux (Province autonome, Région, Commune) dont 2 étaient institués réellement (PA et Commune).

# Les politiques de décentralisation (suite et fin )

- **2ème Législature 08 avril 1998 – 2001 (suite et fin):** l'institution des provinces autonomes ayant compétence législative, à mi-chemin du fédéralisme et de la décentralisation, mais plutôt plus proche du fédéralisme, n'était qu'un moyen du régime en place de centraliser de nouveau le pouvoir, mais cette fois-ci au niveau des provinces. La troisième République deuxième législature s'est estompée par l'évènement politico-électoral de 2002. Ainsi, la province autonome n'a connu qu'un début d'expérimentation en 2001
- **3ème Législature 4 avril 2007 – 2011:** deux niveaux (Région et communes). Recentralisation du pouvoir au niveau de la Région et du Fokontany de tendance à affaiblir les Communes. A partir de l'année 2007, les communes sont devenues des coquilles vides car les Chefs de Fokontany sont nommés par les Chefs de district



# Analyse des textes juridiques

évolution des réglementations qui ont pu influencer sur le développement au niveau du territoire rural et l'analyse de l'implication du foncier dans les différentes réglementations sectorielles

# Analyse des textes juridiques par secteur

- **Royauté**: Code de 305 articles du 29 mars 1881 édictait aussi des commandements quant à la gestion forestière et des directives sur le foncier. Il y avait déjà un souci de cohérence en disposant dans un même texte des sujets différents à des secteurs différents.
- **Coloniale**:
  - **Foncier**: législation foncière au service des intérêts de l'Etat colonial. les réglementations les plus importantes appliquées à l'époque sont liées à la gestion de la propriété individuelle: garantie des droits de propriété et droits réels (irrévocable et inattaquable); la gestion des domaines : création des périmètres de colonisation (abandonné suite à la crise de 1929 et la guerre de 1939); création des réserves indigènes: droit de jouissances sur les terrains d'une manière effective et continue.
  - **Forêt**: aucune mesure commune entre la législation foncière et forestière. On parle de forêt inaliénable et imprescriptible sans parler du droit sur lequel ces forêts sont plantés. La notion de droit foncier n'est pas envisagée dans le droit forestier durant la période coloniale. **Cloisonnement entre les secteurs**

# Analyse des textes juridiques par secteur (suite)

- **Développement rural (période coloniale):** Le développement rural était intimement lié avec la politique foncière. En effet, les politiques pour développer le monde rural étaient focalisées par la facilitation d'octroi des terres aux colons. Cependant, il n'y a pas eu d'adoption de textes spécifiques pour le développement rural pendant cette période à par les textes sur la gestion foncière.
- Indépendance :
  - **Législation foncière:**

I<sup>ère</sup> République: reconduction des anciens textes de la colonisation avec des adaptations à la nouvelle donne politique qu'est l'indépendance: présomption de domanialité, droit de propriété individuelle, mise en valeur conforme aux plans de production et l'orientation générale de l'économie, incitation des jeunes de revenir en milieu rural, cadastre nouveau,

# Analyse des textes juridiques par secteur (suite)

- 2<sup>ème</sup> République: renforcement de la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public face au phénomène de squattérissations et d'occupation illicite.
- 3<sup>ème</sup> République:
  - Libéralisation de l'accès à la terre pour l'application du PAS. Autorisation aux étrangers d'acquérir des biens immobiliers sur présentation d'un programme d'investissement
  - Abrogation de la présomption de domanialité: GFD
    - **Forêt**: de la 1<sup>ère</sup> république à la fin de la 2<sup>ème</sup> République la législation forestière n'a pas connu de modifications fondamentales. Seule l'ordonnance 62-123 qui évoque une pluralité de secteur dans ses dispositions: répartir et classer les terres à M/car en zones préférentielles et suivant la vocation dominantes. Aucun texte d'application (incohérence avec le plan Rotival)

# Analyse des textes juridiques par secteur (suite)

## ➤ **Forêt et environnement:**

Années 70: arrêt des opérations des classements des forêts et priorisation des plantations (reboisement)

Années 80 : préparation du PAE

1990: Charte de l'environnement . Elle reconnaît que la résolution des problèmes fonciers est un des volets prioritaires assurant sa mise en œuvre (Art. 3). Préconise la décentralisation de la gestion de l'environnement.

1996: Loi sur la GELOSE, un processus intersectoriel car elle associe la préservation de l'environnement et la sécurisation foncière (SFR). GCF pour la simplification du transfert de gestion après la nouvelle loi de 1997

1997: Nouvelle politique forestière qui insiste sur la nécessité de responsabiliser les acteurs et d'être en cohérence avec les politiques nationales de développement rural, d'environnement et de décentralisation » : prise en compte de la dimension environnementale, place aux communautés locale et secteur privé



# Analyse des textes juridiques par secteur (suite)

## ➤ **Forêt et environnement:**

2008: Nouveau COAP pour améliorer celui du 2003 classifie les AP selon le régime foncier: AP public située sur le domaine public ou privé de l'Etat, AP mixte : combinaison propriété publique et propriété privée et AP située sur une propriété privée.

## ➤ **Développement rural:**

1<sup>ère</sup> République (Politique du ventre): AMVR/ Répartition des terres et mise en valeur selon les cahiers des charges

Transition 1973-74: **intégration nationale (pas de textes d'application)**

- Orientation du développement rural (Ord. 73-073)/Elle présente des démarches favorisant la synergie entre tous les secteurs dont l'aménagement du territoire et le foncier sont ses principaux pivots. Interdiction du métayage.
- Orientation du régime foncier et les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement des terres en milieu rural (Ord. 74-022)

# Analyse des textes juridiques par secteur (suite et fin)

- Orientation du régime foncier et les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement des terres en milieu rural (Ord. 74-022): les AMVR sont devenues ZAF, prévoit la redistribution des terres après les travaux d'aménagement. Les terres redistribuées sont assujetties à des obligations et des charges et la notion de superficie de référence et diffère selon les formes d'exploitation adoptées.
- **Développement rural:** (les textes sont déjà cités dans la partie politique)
- **Mines:**

# Analyse transversale des politiques

- D'après l'analyse historique, l'hypothèse de départ affirmant l'inexistence d'une véritable politique d'aménagement rural et de développement du monde rural nous semble erronée si on se réfère :

- à l'ordonnance 60-123 le classement en zone à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres à Madagascar,
- aux ordonnances de 1973 et de 1974 sur les orientations du développement rural et du régime foncier (1973-1974),
- aux PADR, MAP et PNDR ( janvier2006).

Ces différents textes de politique sont quasiment inappliqués faute de textes réglementaires et surtout d'une d'organisation institutionnelle sérieuse

# Analyse transversale des politiques (suite et fin)

- La Lettre de Politique Foncière ne revêt pas des décisions sur l'appropriation et l'usage des terrains mais se focalise à l'organisation institutionnelle
- Les fonds du problème qui expliquent le cloisonnement entre les secteurs:
  - Manque de synergie sur les décisions prises par les dirigeants du pouvoir exécutif (entre le Président de la République (soucis politique) et le Chef de gouvernement (soucis techniques) - pouvoir exécutif bicéphale)
  - Obligations divergentes imposées par les bailleurs de fonds

# Analyse transversale des textes juridiques

- Particulièrement la législation foncière et domaniale concerne beaucoup plus sur les procédures internes au système foncier et domanial et n'a pratiquement de relation avec l'action des autres secteurs
- Des nouveaux textes peuvent être considérés comme une réussite dans l'intégration du foncier dans d'autres secteurs: Code minier (loi n°2005-021), considération des droits sur les propriétés traditionnelles, titulaires de preuves de droit de propriété (TF, CF) et les usufruitiers.
- Le Code minier et ses textes d'application contiennent des dispositions assez contraignantes pour la protection de l'environnement.
- COAP (nouveau): prise en considération du statut juridique des personnes ayant occupé une partie d'une AP en formation; possibilité d'immatriculation des AP au nom de l'Etat
- La GELOSE affirme la complémentarité entre la gestion de la SF. Cependant, certains dysfonctionnements se présentent dans son application = parfois le terroir objet de la GELOSE n'a aucun lien de rattachement avec les RNR à protéger

# Analyse transversale des textes juridiques (suite et fin)

- Obsolescence de certaines dispositions découlant de la réforme agraire notamment l'interdiction du métayage

# Pistes de réflexion

- Dialogue multi secteur et multi niveau
- Recadrage de l'actuelle politique foncière
- Elaboration d'un plan d'orientation de développement rural tout en capitalisant les textes précédents
- Elaboration d'un code rural
- Synergie de décisions et d'actions au sein du pouvoir exécutif et de ses démembrements
- Synergie des directives des bailleurs de fonds conformément au plan de développement national, régional et communal