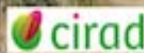


Romaine RAMANANARIVO  
Chantal RADIMILAHY  
Josélyne RAMAMONJISOA

Coordinateurs scientifiques



## TRAVAUX SCIENTIFIQUES DU COLLECTIF SYLVA TERRA LA TERRE : À QUI, POUR QUI, POURQUOI ?





**Travaux scientifiques du collectif SYLVA TERRA**

**La Terre :  
A qui, Pour qui, Pourquoi ?**

**Romaine RAMANANARIVO, Chantal RADIMILAHY et Josélyne RAMAMONJISOA**

Coordinateurs scientifiques

© CITE

ISBN : 978-2-915064-57-5

CITE Ambatonakanga

Rue Samuel RAHAMEFY, BP 74

101 Antananarivo, Madagascar

[cite@cite.mg](mailto:cite@cite.mg)

[www.cite.mg](http://www.cite.mg)

En couverture - Première page :

Photos principales : Forêt humide/Village haut plateau © Hervé DUCHAUFOUR

Vignettes :

- Bureau du Guichet Foncier Ambanja © Rajo RAFEHIMANANA
- Plans ortho-photo-numériques (Circonscription de la Topographie Antsiranana)  
© Nathalie RAMILAMANANA
- Conservation « termitée » (Circonscription de la Topographie Antsiranana) © Nathalie  
RAMILAMANANA
- Archives du Cadastre du Complexe d'Ambre (Circonscription des Domaines et de la  
Conservation Foncière Antsiranana) © Nathalie RAMILAMANANA

En couverture - Dos :

Villages à Ankarafantsika et à Taolagnaro © Lantsoa RAVELONARIVO et Rado  
ANDRIAMIFALIHARIMANANA

Le contenu de cette publication n'engage que la responsabilité de ses auteurs et ne représente pas  
nécessairement l'opinion du Projet PARRUR.

Romaine RAMANANARIVO, Josélyne RAMAMONJISOA, Chantal RADIMILAHY

Editeurs scientifiques

## TRAVAUX SCIENTIFIQUES DU COLLECTIF SYLVA TERRA

### LA TERRE : A QUI, POUR QUI, POURQUOI ?

Ouvrage de synthèse édité à partir des résultats de recherche réalisés de 2011 à 2013 dans des aires protégées, dans sept communes rurales sur le thème du foncier couvrant l'ensemble de Madagascar. Avec la participation des départements Agro-Management, Géographie, ICMAA, de l'Université d'Antananarivo.



En partenariat avec le Programme National Foncier (PNF), l'Observatoire du Foncier (OF), l'ONG CONCEPT TERRA (CT), Le CIRAD et l'Université EAST ANGLIA.



Cette initiative rentre dans le cadre de la convention de subvention n° 2011-728 du 9 juin 2011 de mise en œuvre du projet PARRUR par le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Madagascar.

L'édition a été assurée par le CITE et financée dans le cadre du Projet PARRUR SYLVA TERRA.



## **Avertissement des coordinateurs scientifiques**

Le présent ouvrage est le résultat des recherches effectuées par les membres du Projet SYLVA TERRA dans le cadre de l'étude du foncier.

Le titre « **La terre : à qui, pour qui, pourquoi ?** » reflète les diverses situations observées sur terrain corrélées au travail de documentation et de consultation des archives.

Tous les articles ont été rédigés par des enseignants chercheurs, étudiants de niveau DEA ou en préparation de thèse. Les résultats obtenus, tous intégralement compilés dans un DVD Rom, peuvent servir de référence dans les études sur l'accès à la terre. L'ouvrage aura une place particulière dans les bibliothèques, les services de documentation des différentes institutions dans la mesure où une vraie politique foncière devrait mettre en synergie toutes les décisions des politiques sectorielles.

Les coordinateurs scientifiques de l'ouvrage n'ont pas touché le contenu des articles dont les auteurs sont responsables. Les illustrations, cartes, photos sont renvoyées à la fin de chaque article.

Romaine RAMANANARIVO

Chantal RADIMILAHY

Josélyne RAMAMONJISOA

## **Avant-propos**

---

Cet ouvrage est dédié à tous les acteurs sur terrain et intervenants institutionnels qui œuvrent pour la décentralisation de la procédure de l'accès à la terre.

La lenteur du processus d'obtention du titre foncier est imputable à l'insuffisance du personnel des services domaniaux et topographiques. La Loi 2005-019 du 07 octobre 2005 fixe les principes régissant les statuts des terres, en mettant l'accent sur la décentralisation et la mise en place des Guichets Fonciers (GF) afin d'accélérer la sécurisation foncière.

La crise connue par Madagascar de 2009 à 2014, a entraîné la fermeture de nombreux GF dont le fonctionnement était pris en charge par le Millénaire Challenge Account (MCA). Malgré cela, des GF sont restés opérationnels grâce à l'appui de la municipalité ou de projets locaux intéressés par la sécurisation foncière. Cela a permis l'appropriation du sol aux demandeurs par la délivrance de Certificat Foncier (CF), favorisant le souci des bénéficiaires d'améliorer leur production. Cependant, des dysfonctionnements persistent, notamment sur les terrains au statut obsolète comme les Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) ou dans les espaces forestiers dont la gestion est confiée aux Communautés locales de base (*Vondron'Olona Ifotony*) qui n'obtiennent pas toujours l'adhésion de l'ensemble de la population locale.

Cette remise en cause milite pour la consolidation de la politique nationale foncière, confirmée par l'atelier du 17 juin 2014 qui s'est tenu au Ministère des Affaires Étrangères, appuyé par le Gouvernement et financé par la Banque mondiale, renforcé par l'existence du Comité de révision des textes sur le foncier.

Josélyne RAMAMONJISOA  
Coordinateur Principal

## **Remerciements des coordinateurs scientifiques**

---

Au cours des trois années d'exécution du Projet, les résultats obtenus sont redevables, avant tout, aux personnes ressources sur terrain, ménages enquêtés auxquels s'adressent, en premier lieux, nos remerciements.

Cet ouvrage n'aurait néanmoins pas pu voir le jour, sans l'appui décisif, à différents moments, des personnes qu'il convient de remercier.

Notre gratitude s'exprime en premier lieu au Service d'Appui et de Coopération Culturelle (SCAC) qui, dans le cadre du projet Partenariat et Recherche dans le secteur Rural (PARRUR) a donné son accord pour le Projet SYLVA TERRA, présenté par une équipe pluridisciplinaire.

En second lieu, les services centraux concernés ont facilité le travail de terrain en donnant l'autorisation de consulter les documents inhérents à l'objet de la recherche : Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF), rapports d'activité. De vifs remerciements leur sont adressés.

Sur le terrain, nous remercions les maires des communes rurales, les responsables de Guichets Fonciers, des Services des Domaines et de la Topographie, de la Conservation Foncière, les différentes ONG intégrées dans le foncier (FIANTSO à Fianarantsoa, SIF, ...). Ils ont consacré du temps à répondre à nos questions, à éclaircir des sujets pas toujours maîtrisés par les profanes. Leur accueil a été stimulant.

La contribution de l'ensemble de nos collègues enseignants chercheurs, étudiants a été décisive pour l'élaboration et la finition de cet ouvrage.

Il faut enfin remercier toutes les personnes des services administratifs et comptables de tous les partenaires et le SCAC qui ont toujours soutenu le projet notamment par l'acceptation de trois requêtes de prolongation pour les années 2013 et 2014.

Si une institution ou une personne a été omise, c'est bien involontairement. Cet ouvrage est une réalité grâce à la contribution de tous.

Romaine RAMANANARIVO

Chantal RADIMILAHY

Josélyne RAMAMONJISOA



## Auteurs

---

Nom et Prénoms	Institution, fonction et responsabilités	Adresse électronique
<b>AUBERT GILON Sigrid</b>	Chercheur, anthropologue du droit, UPR 47 GREEN, Département ES. CIRAD. Détaché au Département Agro-Management ESSA	sigridaubert@cirad.fr
<b>BUI VAN DINH Tovo</b>	Etudiant. Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	buivandinhtovo@yahoo.fr
<b>RABEARIMANANA Gabriel</b>	Enseignant Maitre de Conférences, Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	gabriel.rabearimanana@yahoo.fr
<b>RADIMILAHY Chantal</b>	Directeur de l'Institut de Civilisations/Musée d'Art et d'Archéologie. Université d'Antananarivo	radimilahych@gmail.com
<b>RAFEHIMANANA Rajo Andry</b>	Etudiant. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	rajo_andry@yahoo.fr
<b>RAHARISON Henri</b>	Juriste – Expert en Droit Foncier.	raharison.henri@hotmail.fr
<b>RAKOTONIRINA Tovo Heriniaina</b>	Institut de Civilisations/Musée d'Art et d'Archéologie (ICMAA)	benasy_tovo@yahoo.fr
<b>RALIJAONA Zo Nandrianina</b>	Etudiant. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	zo.ralijaona@gmail.com
<b>RAMAMONJISOA Josélyne</b>	Professeur Titulaire. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	joselyne.ramamonjisoa@yahoo.ca
<b>RAMANANARIVO Romaine</b>	Professeur Titulaire. Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	agromanagement1@yahoo.fr

<b>Nom et Prénoms</b>	<b>Institution, fonction et responsabilités</b>	<b>Adresse électronique</b>
<b>RAMANANARIVO Sylvain</b>	Professeur Titulaire. Département Agro- Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	sylaramananarivo@yahoo.fr
<b>RAMILAMANANA Nathalie</b>	Etudiante. Département Agro- Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	lalanatharam@hotmail.fr
<b>RANAIVOSON Malala Sahondra</b>	Etudiante. Département Agro- Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	soaveloa@yahoo.fr
<b>RAPARISON Eric Hermann</b>	Directeur du Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF)	reh212001@yahoo.fr
<b>RASOLOMAMPIONONA Hasimpirena</b>	Directeur Général des Services Fonciers	rhasimpirena@gmail.com
<b>RAVELOMANANTSOA Zo</b>	Doctorant. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	z.ravelomanantsoa@yahoo.fr
<b>RAZAFIARIJAONA Jules</b>	Enseignant-chercheur. Département Agro- Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	razafiarijaonaj@yahoo.fr
<b>RAZAFIMAHATRATRA Voniharilanto</b>	Doctorante. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	lantoharivony@yahoo.fr
<b>RAZAFIMAHEFA RASOANIMANANA</b>	Enseignant-chercheur. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo	reinerazaf@yahoo.fr
<b>RAZAFINDRAIBE Rolland</b>	Professeur Titulaire à l'Agro-Management, ESSA. Directeur de Recherche FOFIFA	rdazafy@yahoo.fr
<b>SOAVELO Andriamihaja Rina</b>	Etudiant. Département Agro- Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo	soaveloa@yahoo.fr

# Illustrations

---

Article	Intitulé	Page	
<b>Préambule</b>			
<b>1</b>	<b>Figures</b>		
	Figure n° 1 : La construction des digues autour de la plaine de Betsimitatatra par les rois de l'Imerina	37	
	Figure n° 2 : L'expansion du royaume Merina à partir de 1794	37	
	Figure n° 3 : La répartition des terres et des droits fonciers établie par Andrianampoinimerina	38	
	Figure n° 4 : Les occupations coloniales autour de Tamatave en 1901	38	
	Figure n° 5 : Le système foncier de la colonisation : l'aliénation des terres aux français et la reconnaissance des droits coutumiers	39	
	Figure n° 6 : La mise en œuvre des grands projets d'aménagement	39	
	Figure n° 7 : Localisation des Zones d'Aménagement Foncier et des autres projets d'aménagement	40	
	<b>Tableaux</b>		
	Tableau n° 1 : Terrains immatriculés et cédés en concession aux autochtones et aux étrangers, en 1938	40	
Tableau n° 2 : Rapport entre surface des terrains délimités et surface des terrains exploités par les étrangers sur la côte Est, en 1938	40		
<b>2</b>	<b>Carte</b>		
Carte n° 1 : Cartes de la situation géographique, du zonage et des communes de rattachement administratif des Aires protégées d'Ambre	55		
<b>3</b>	<b>Photos</b>		
	Photo n° 1 : Le guichet foncier d'Antsakoamanondro, pilote dans le district.	66	
	Photo n° 2 : La présence des maisons en bois signifie la peur d'expulsion.	66	
	<b>Cartes</b>		
	Carte n° 1 : La répartition des terres dans le Sambirano	64	
Carte n° 2 : Constatation d'erreur sur le PLOF.	64		
Carte n° 3 : Les terres cédées par les compagnies agricoles et leurs propriétés actuelles.	65		



<b>Article</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Page</b>
<b>4</b>	<b>Cartes</b>	
	Carte n° 1 : Localisation des terrains à statuts « obsolètes » autour du lac Itasy	87
	Carte n° 2 : Localisation des terrains titrés dans la Commune Rurale de Mananasy	88
	Carte n° 3 : Extrait du PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière) du Chef-lieu de la Commune Rurale de Mananasy, District de Soavinandriana, Région Itasy (année 2008)	89
<b>5</b>	<b>Carte</b>	
	Carte n° 1 : La commune de Betatao Poste et la forêt d'Ambihy	106
	<b>Tableaux</b>	
	Tableau n° 1 : Typologie des exploitations forestières	107
	Tableau n° 2 : Stratégies de chaque classe	107
<b>6</b>	<b>Photos</b>	
	Photo n° 1 : Dégradation des voies de communication	119
	Photo n° 2 : L'Agent du Guichet foncier de Miadanandriana effectuant une délimitation de terrain dans le Fokontany d'Ambohimanjaka	119
	<b>Cartes</b>	
	Carte n° 1 : Localisation de la zone d'étude	118
	Carte n° 2 : Mise en place des guichets fonciers. Situation juin 2011	120
	<b>Graphe</b>	
Graphe n° 1 : Répartition des statuts juridiques des terrains dans la Commune de Miadanandriana	120	
<b>7</b>	<b>Carte</b>	
	Carte n° 1 : Carte de localisation de la commune rurale de Mandialaza	134
	<b>Figures</b>	
	Figure n° 1 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres des individus centraux	135
	Figure n° 2 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres au nord de la NAP	136
	Figure n° 3 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres proches des plantations des pins	137
	Figure n° 4 : Evolution des terrains titrés et de leur statut	138
	Figure n° 5 : Caractéristiques de la superficie et contenance des terrains titrés	138
	<b>Tableaux</b>	
	Tableau n° 1 : Caractérisation des individus centraux	138
Tableau n° 2 : Caractérisation des individus au Nord de la NAP	139	
Tableau n° 3 : Caractérisation des individus proches des plantations de pins	139	

<b>Article</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Page</b>
<b>8</b>	<b>Carte</b>	
	Carte n° 1 : Délimitation de la zone d'étude	154
	<b>Tableaux</b>	
	Tableau n° 1 : Terroir villageois au centre des paysages forestiers	154
	Tableau n° 2 : Etat des certifications des terres	155
	Tableau n° 3 : Localisation des parcelles non certifiées selon les étapes de certification	155
	Tableau n° 4 : Proportion de sécurisation des unités spatiales	155
<b>9</b>	<b>Photos</b>	
	Photo n° 1 : Le bureau du Guichet Foncier d'Ambila	167
	Photo n° 2 : Le bureau du Guichet Foncier d'Ampitatsimo	167
	<b>Figures</b>	
	Figure n° 1 : L'évolution du nombre de la population malagasy de 1940 à 2000	168
	Figure n° 2 : Localisation et présentation des districts de Manakara et d'Ambatondrazaka	168
	Figure n° 3 : Localisation spatiale de la commune rurale d'Ambila	169
	Figure n° 4 : Localisation spatiale de la commune rurale d'Ampitatsimo	170
<b>10</b>	<b>Tableau</b>	
	Tableau n°1 : Présentation synoptique de la crise foncière	192

## Acronymes et abréviations

---

<b>AC</b>	Superficie de parcelle d'avocat certifiée
<b>AFC</b>	Analyse Factorielle des Correspondances
<b>AFD</b>	Analyse Factorielle Discriminante
<b>AGF</b>	Agents du Guichet Foncier
<b>AMVR</b>	Aires de Mise en Valeur Rurale
<b>AP</b>	Aire Protégée
<b>AQ</b>	Années d'acquisition des terres se trouvant proches de la forêt
<b>BF</b>	Surface de terre sur bas-fonds
<b>BFF</b>	Surface de bas-fonds en forêt NAP dans la zone tampon
<b>BIF</b>	<i>Birao Ifoton'ny Fananan-tany</i>
<b>BVPI</b>	Bassin versant et périmètre irrigué
<b>CAH</b>	Classification Ascendante Hiérarchique
<b>CAZ</b>	Corridor Ankeniheny Zahamena
<b>CC</b>	Superficie de parcelle café certifiée
<b>CEAMP</b>	Centrale d'Équipement Agricole et de Modernisation du Paysannat
<b>CF</b>	Certificat Foncier
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
<b>CIREF</b>	Circonscription Régionale des Eaux et Forêts
<b>CN</b>	Superficie de parcelle de café non certifiée
<b>CNIA</b>	Compagnie Nosy-béenne Industrielle et Agricole
<b>COAP</b>	Code de Gestion des Aires Protégées
<b>CR</b>	Commune rurale
<b>CRIF</b>	Centre de Ressources et d'Information Foncière
<b>CTD</b>	Collectivités Territoriales Décentralisées
<b>CU</b>	Commune urbaine
<b>DDSF</b>	Direction des Domaines et des Services Fonciers
<b>DRDR</b>	Direction Régionale de Développement Rural
<b>DSRP</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EC</b>	Superficie de parcelle d'eucalyptus certifiée
<b>EN</b>	Superficie de parcelle d'eucalyptus non certifiée
<b>ESSA</b>	Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organisation
<b>FKT</b>	<i>Fokontany</i>
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FOFIFA</b>	<i>FOibem-pirenena ho an'ny Fikarohana ampiarina ho FAmpanandrosoana ny eny ambanivohitra</i> CEntre National de Recherche Appliquée au DEveloppement RUrAl
<b>FTM</b>	Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara
<b>GC</b>	Superficie de parcelle de gingembre certifiée
<b>GCF</b>	Gestion Contractuelle des Forêts
<b>GELOSE</b>	Gestion Locale Sécurisée
<b>GF</b>	Guichet Foncier
<b>GN</b>	Superficie de parcelle de gingembre non certifiée
<b>GREEN-Mad</b>	Gestion Rationnelle de l'Énergie et de l'Environnement à Madagascar
<b>GTZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Technische - Coopération Technique Allemande
<b>IDE</b>	Investissement Direct Étranger
<b>INSTAT</b>	Institut National des Statistiques
<b>INTERREG SFAT</b>	Coopération InterRégionale- Sécurité Foncière et Aménagement du Territoire
<b>JC</b>	Superficie de parcelle de jachère certifiée
<b>JN</b>	Superficie de parcelle de jachère non certifiée
<b>KIN</b>	Terrain de pins
<b>LC</b>	Superficie de parcelle de letchis certifiée
<b>LN</b>	Superficie de parcelle de letchis non certifiée



<b>LPF</b>	Lettre de Politique Foncière
<b>MAEP</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
<b>MAP</b>	Madagascar Action Plan
<b>MARP</b>	Méthode Accélérée de Recherche Participative
<b>MC</b>	Superficie de parcelle de manioc certifiée
<b>MCA</b>	Millenium Challenge Account
<b>MDA</b>	Montagne d'Ambre
<b>Min-Agri</b>	Ministère de l'Agriculture
<b>MINATV</b>	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville
<b>MN</b>	Superficie de parcelle de manioc non certifiée
<b>MNP</b>	Madagascar National Parks
<b>NAP</b>	Nouvelle Aire Protégée
<b>ODOC</b>	Opération Domaniale Concertée
<b>OF</b>	Observatoire du foncier
<b>ONE</b>	Office National de l'Environnement
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PAG</b>	Plan d'Aménagement et de Gestion
<b>PAS</b>	Plan d'Aménagement Simplifié
<b>PDQDR</b>	Plan Directeur Quinquennal pour le Développement Rural
<b>PE I - II</b>	Programme Environnemental numéro 1 et 2
<b>PE III</b>	Programme Environnemental numéro 3
<b>PF</b>	Superficie des terres se trouvant proches de la forêt
<b>PLAE</b>	Programme de Lutte Anti-Erosive
<b>PLOF</b>	Plan Local d'Occupation Foncière
<b>PNDR</b>	Programme National de Développement Rural
<b>PNF</b>	Programme National Foncier
<b>PPNT</b>	Propriété Privée Non-Titrée
<b>PSSE</b>	Plan de Sauvegarde Sociale et Environnementale
<b>PVCB</b>	Procès-Verbaux Collectifs de Bornage
<b>RC</b>	Superficie de parcelle de riz certifiée
<b>RFR</b>	Réserve Foncière pour le Reboisement
<b>RI</b>	Réserve Indigène
<b>RN</b>	Superficie de parcelle riz non certifiée
<b>RS</b>	Réserve Spéciale
<b>SDC</b>	Service Déconcentré du Cadastre
<b>SFAT</b>	Sécurité foncière et aménagement du territoire
<b>SFR</b>	Sécurisation Foncière Relative
<b>SIF</b>	Solidarité des Intervenants sur le Foncier
<b>SOMALAC</b>	Société Malgache d'Aménagement du Lac Alaotra
<b>SOMAPALM</b>	Société Malgache du Palmier à Huile
<b>SOMIA</b>	Société Malgache Industrielle et Agricole
<b>SRI</b>	Système de Riziculture Intensive
<b>TC</b>	Superficie de parcelle de <i>tokontany</i> certifiée
<b>TN</b>	Superficie de parcelle de <i>tokontany</i> non certifiée
<b>TNCI</b>	<i>Tanety</i> destiné à la culture industrielle
<b>TNCR</b>	<i>Tanety</i> destiné à la culture de rente
<b>TNFCI</b>	<i>Tanety</i> en forêt NAP dans la zone tampon pour les cultures industrielles
<b>TNFCR</b>	<i>Tanety</i> en forêt NAP dans la zone tampon destiné à la culture de rente
<b>TNFV</b>	<i>Tanety</i> en forêt NAP dans la zone tampon destiné à la culture vivrière
<b>TNV</b>	<i>Tanety</i> destiné à la culture vivrière
<b>USD</b>	Dollar américain
<b>VC</b>	Superficie de parcelle de <i>tavy</i> certifiée
<b>VN</b>	Superficie de parcelle de <i>tavy</i> non certifiée
<b>VOI</b>	<i>Vondron'Olon</i> <i>Ifotony</i>
<b>ZAF</b>	Zones d'Aménagement Foncier
<b>ZP</b>	Zones Périphériques
<b>ZUC</b>	Zones d'Utilisation Contrôlée

## Préface

---

La lettre de la politique foncière suivant la Loi 2005/019 a eu pour objectif principal la réforme foncière à Madagascar suivant une volonté affichée de décentralisation. Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) dans le cadre du FSP 2008-23 a retenu un projet présenté par une équipe multidisciplinaire sur la thématique : « Stratégies paysannes et politique d'enregistrement des droits fonciers dans les territoires ruraux aménagés ou protégés : analyse rétrospective, bilan et perspective abrégé sous le sigle : SYLVA TERRA ». Il fait partie d'un ensemble dénommé -Partenariat et Recherche dans le secteur Rural (PARRUR).

Après trois ans de recherche à travers le territoire national, la consultation de nombreux documents, archives auprès des diverses institutions universitaires, de la Société civile, de l'Observatoire du Foncier (OF)..., le bilan des travaux accomplis est présenté dans cet ouvrage scientifique intitulé : **« La terre : à qui, pour qui, pourquoi ? »**

Le titre reflète les préoccupations des auteurs présentées dans la structure de l'ouvrage subdivisé suivant plusieurs thèmes.

Josélyne RAMAMONJISOA

Août 2014

# Le Projet PARRUR : COLLECTIF SYLVA TERRA

Josélyne RAMAMONJISOA

Le projet SYLVA TERRA est issu d'une offre faite au projet PARRUR par le partenariat conjoint des départements Agro-Management, Géographie, ICMAA de l'Université d'Antananarivo, de l'Observatoire du foncier, du Programme National Foncier, du *Sehatra Iombonana amin'ny Fananantany* (SIF), de l'Université East-Anglia. L'offre technique et financière a été déposée en octobre 2010 pour une signature officielle du contrat en juin 2011.

La durée prévue d'exécution était de 48 mois mais pour tenir compte (i) du retard administratif de décaissement, (ii) des aléas des missions de terrain durant la saison des pluies, (iii) des impondérables imprévus dans la rédaction des mémoires, le projet a été prolongé jusqu'en septembre 2014.

Les zones concernées par le projet sont les suivantes :

- Nord-nord-ouest : Montagne d'Ambre, district d'Ambanja,
- Hautes Terres Centrales :
  - o district de Manjakandriana (commune de Miadanandriana),
  - o district d'Anjozorobe (commune de Betatao Poste),
  - o district de Moramanga (commune de Beforona),
  - o district de Moramanga (commune de Mandialaza),
  - o région Alaotra-Mangoro et district de Manakara,
  - o région Itasy
- Sud : région Anosy
- Ensemble de Madagascar

## Introduction

La Lettre de la politique foncière de 2005 a été orientée vers la décentralisation afin de permettre localement d'accélérer la sécurisation foncière. Cela supposait la déconcentration des services fonciers aux niveaux régionaux, des districts et des communes, sans supprimer les services des domaines et de la topographie préexistant.

La présence parallèle des Guichets Fonciers (GF) et des services idoines a engendré à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, cela a favorisé l'accélération des procédures d'acquisition du titre foncier pour les demandeurs, malgré l'insuffisance des techniciens compétents. De l'autre, la

portion du territoire dévolue aux prérogatives des GF était plus ou moins limitée, quand les services responsables antérieurs existaient déjà.

L'accroissement démographique a accentué la pression sur les terres, l'engagement environnemental (Madagascar : pays de mégadiversité) a entraîné l'augmentation de l'étendue réservée aux Aires Protégées (AP), l'empilement des politiques foncières successives a entraîné un imbroglio qui a multiplié les litiges.

En couvrant l'ensemble de Madagascar, en faisant une retrospective sur les différentes formes d'appropriation foncière depuis le temps des royaumes à nos jours, SYLVA TERRA aura contribué à apporter un éclairage sur le sujet.

## Principaux résultats

---

### Membres du projet

- Agro-Management : 4 DEA, 1 thèse, 4 encadreurs
- Géographie : 2 DEA, 2 thèses, 4 encadreurs
- ICMAA : 1 DEA, 2 encadreurs
- Droit et Société civile
- Observatoire du foncier

### « *Success stories* »

Tous les DEA ont été soutenus.

L'avancement des 3 thèses est visible.

### Communication et diffusion des résultats

#### *Ateliers*

Cinq ateliers ont été réalisés en septembre 2011, septembre 2012, janvier 2013, août 2013, juin 2014. L'atelier de restitution finale est programmé pour septembre 2014.

Ces actions de communication et de diffusion des résultats ont favorisé les échanges, intégré SYLVA TERRA dans le réseau des experts du foncier, à un moment où les conflits fonciers se multiplient avec la cession des terres à des sociétés étrangères, avec l'exploitation des ressources du sous-sol.

Ces efforts seront poursuivis après la fin du projet grâce à la participation de SYLVA TERRA à la politique de consolidation de la gestion foncière du Programme National Foncier qui va fêter en 2015 sa dixième année. Il convient d'avoir plus d'informations sur les GF qui fonctionnent, leur intégration au niveau communal, la participation financière pour l'obtention du Certificat Foncier (CF) et la fiscalité.

### **Résultats académiques et visibilité**

#### **Site Internet et DVD Rom**

Dès le début du projet, l'OF a mis à disposition son site Internet *www.observatoire-foncier.mg* qui a été régulièrement alimenté et mis à jour. Parallèlement, un DVD Rom rassemble l'intégralité des livrables (littérature grise) produits par les équipes. Il comprend les présentations des ateliers, les posters de synthèse, les mémoires soutenus, deux brochures sur les textes juridiques en français et malagasy, l'ouvrage scientifique composé de 10 articles.

#### **Publications scientifiques, ouvrage de synthèse, brochures**

##### **Publications scientifiques**

Les trois thèses en cours ont bien avancé dans leurs travaux.

- Z. RAVELOMANANTSOA : « La gouvernance foncière et territoriale à Madagascar »
- V. RAZAFIMAHATRATRA : « Territoires, politiques foncières et aménagement de l'espace dans la micro région du lac Itasy »
- E. RAPARISON : « Déblocage juridique des problèmes fonciers à Madagascar dans une perspective de développement ».

Les trois doctorants ont écrit des articles publiés dans l'ouvrage scientifique avec comité de lecture.

- Le premier article de Z. RAVELOMANANTSOA, J. RAMAMONJISOA fait une rétrospective sur les projets successifs qui ont marqué le système foncier depuis la période de la royauté jusqu'à la décentralisation actuelle.
- Le second article de V. RAZAFIMAHATRATRA, H. RAHARISON est focalisé sur la représentation des politiques foncières successives visibles de nos jours dans l'Itasy. Les différents statuts fonciers et leurs inter-relations engendrent des conflits parfois violents.
- Le troisième article de E. RAPARISON met l'accent sur la nécessaire approche globale de la question foncière pour plus d'efficacité afin d'induire un développement socio-économique durable, répondant aux besoins réels de la population.

##### **Ouvrage de synthèse**

Outre les articles des doctorants, il comprend sept articles portant sur les DEA soutenus, représentatifs de diverses situations foncières à travers l'île.

L'ouvrage doit être tiré à 300 exemplaires et diffusé à l'échelle de Madagascar par l'intermédiaire d'ONG ou institutions idoines.

##### **Brochures**

Deux brochures sur les textes juridiques ont été publiées. L'une en français, tirée à 250 exemplaires, fait une mise au point classée sur les différents décrets et lois se rapportant au foncier. L'autre en malagasy, tirée à 500 exemplaires, est destinée aux GF et autorités municipales afin de les aider dans leur mission.

## Perspectives

---

Dix ans après la Lettre de politique foncière, le PNF a achevé la première phase avec des résultats probants, malgré la crise politique subie par le pays. La préparation de la deuxième phase est en cours, avec l'appui du gouvernement et de la Banque mondiale.

Beaucoup de questions restent en suspens :

### **La terre : à qui ?**

Les concessions coloniales non exploitées sont réintégrées dans le domaine privé de l'Etat. Comment effectuer la redistribution dans le cadre de l'agro-business ou des exploitations familiales ?

### **La terre : pour qui, pourquoi ?**

Des tentatives de récupération de leurs domaines par les descendants des colons font jour sans précision sur la destination de l'espace concerné : remise en valeur ou transaction à un individu ou une société malgache ?

La population a exploité une partie de ces concessions, sans assurance de la sécurisation foncière, sans qu'une procédure de redistribution soit entamée. Or la pression démographique est de plus en plus forte et la régularisation de ces occupations est urgente afin d'éviter les jacqueries. Comment renforcer les prérogatives des instances territoriales (Région, district, commune) dans le cadre de la décentralisation, tout en effectuant un contrôle régulier pour empêcher les dérives et abus de pouvoir.

Les GF restés opérationnels sont appréciés par la population et leur remise en cause n'est pas d'actualité, bien que des écarts aient été constatés. Leur maintien, l'augmentation de leur nombre et de la surface sous leur responsabilité ne peuvent qu'accélérer la sécurisation foncière. L'existence du Comité interministériel de révision des textes fonciers est un atout majeur et SYLVA TERRA aura contribué à le renforcer.



# Présentation des articles de l'ouvrage LA TERRE : A QUI, POUR QUI, POURQUOI ?

Romaine RAMANANARIVO  
Chantal RADIMILAHY  
Josélyne RAMAMONJISOA

L'article de Z. RAVELOMANANTSOA traite « Les politiques foncières à Madagascar du 18<sup>ème</sup> au 20<sup>ème</sup> siècle cherche à identifier au profit de quels projets de territoire et de quels acteurs ces politiques ont joué ». Il en ressort que les modes de gestion foncière successive, centralisés et dirigistes, ont engendré des réactions paysannes suffisantes pour faire échouer les projets d'aménagement.

Focalisé sur l'Aire protégée (AP) de la montagne d'Ambre, l'article de N. RAMILAMANANA met en valeur la complexité des relations des divers acteurs dans le site. Géré par Madagascar National Parks (MNP), l'AP empiète sur les pratiques foncières des populations riveraines auxquelles il a été permis de cultiver sous certaines conditions dans les Zones d'utilisation contrôlée (ZUC). La sécurisation foncière dans et autour de la montagne d'Ambre est assurée conjointement par l'existence antérieure d'une opération cadastrale, l'implantation récente d'un Guichet Foncier (GF) mais dont les activités sont en déclin depuis 2009. La tendance locale est à la multiplication des spéculations foncières.

Dans le district d'Ambanja, R. RAFEHIMANANA se penche sur la coexistence ancienne des concessions coloniales toujours fonctionnelles, de réserves indigènes et des répercussions spatiales de cette distribution de l'accès au sol. Toutefois, les résultats des actions des GF étudiés traduisent le désir d'appropriation de la population locale, sans résoudre l'emprise des compagnies coloniales, notamment dans l'extension urbaine d'Ambanja.

Sur les Hautes terres centrales, cinq articles relatent les diverses situations :

- Le cas de Miadanandriana étudié par Z. RALIJAONA révèle les contradictions dans l'appropriation foncière. D'une part le district de Manjakandriana, rattachement de la zone d'étude, est doté d'un service des domaines et de la topographie qui effectue « lentement » l'immatriculation foncière. D'autre part, le GF implanté en 2006, n'exerce ses prérogatives que sur 13% du territoire. La coexistence des deux systèmes engendre une confusion dans le

souhait de la population locale d'assurer la sécurisation foncière.

- « Les enjeux des compromis dans la valorisation de l'espace forestier par la certification foncière : cas de la commune rurale de Beforona » : tel est le titre de l'article écrit par A. SOAVELO. La pratique locale du *tavy* influe fortement sur la dégradation de la biodiversité. Afin d'y remédier, le GF encourage la certification des parcelles. Les résultats montrent que celle-ci s'exerce essentiellement sur les parcelles consacrées aux cultures pérennes, marginalisant les terres réservées au *tavy* et à la mise en jachère.
- Dans la forêt d'Ambihy, commune rurale de Betatao Poste, Anjozorobe, la communauté locale de base créée en 2002 est chargée de la gestion de proximité des forêts, sans obtenir l'adhésion de l'ensemble de la population. L'auteur de l'article M. RANAIVOSON suggère pour une régulation foncière forestière, la combinaison concertée des lois relatives au foncier forestier, le droit coutumier et les pratiques locales, afin d'éviter la disparition des boisements.
- Toujours sur le foncier forestier, T. BUI VAN DINH apporte un éclairage sur la situation ambiguë dans la commune de Mandialaza. D'un côté, un foncier forestier issu des plantations de pins de la société FANALAMANGA, de l'autre, un foncier forestier faisant référence à l'intégration au site d'un corridor forestier parmi les Nouvelles Aires Protégées (NAP). La sécurisation forestière pourrait être obtenue par l'appréhension de la localisation des terroirs corrélée au système de garantie apporté par les nouveaux statuts.
- L'intérêt de l'étude sur l'Itasy effectuée par V. RAZAFIMAHATRATRA porte sur l'existence locale de toutes les formes d'accès au sol depuis le temps des royaumes jusqu'à nos jours. L'empilement de ces divers statuts a engendré de multiples conflits fonciers difficiles à résoudre sans une coordination et une concertation des différents intervenants.

T. RAKOTONIRINA a fait une recherche sur les Aires de mise en valeur rurale-AMVR-dans la région du lac Alaotra sur les HTC et Manakara au sud-est Le statut des AMVR est obsolète. L'évolution de l'accès à la terre s'est orientée vers l'occupation sans titre par les attributaires lors de la mise en place de l'AMVR, aggravée par les spéculations en cours suite à l'accroissement démographique et à l'implantation de société d'exploitation (Palmeraie d'Ambila).

Le dernier article porte sur l'analyse diachronique et anthropologique de la politique foncière écrite par E. RAPARISON ; il met en exergue les enjeux de l'accès à la terre. La politique foncière pour être

efficace doit prendre en compte les diverses approches sectorielles, en particulier la planification spatiale dans le cadre de l'aménagement, la politique agricole et les modes de sécurisation des droits sur le sol. Cette vision englobante répondra aux besoins réels de la population en vue d'un développement durable.

# Des politiques foncières au service d'un aménagement du territoire dirigiste – Madagascar du temps des royaumes à la fin du XXème siècle

Zo RAVELOMANANTSOA  
Josélyne RAMAMONJISOA

## Résumé

Basé sur l'analyse d'archives, cet article traite des politiques foncières à Madagascar du XVIIIème à la fin du XXème siècle, et cherche à identifier au profit de quels projets territoriaux et de quels acteurs ces politiques passées ont-elles joué. Au fil de ces grandes périodes historiques, les projets de société ont été décidés et imposés par les instances dirigeantes centrales (Rois, colons, gouvernements des premières républiques). Dans ce but, les politiques foncières n'ont été que des outils mais toutes ont été basées sur un principe commun : déclarer la terre propriété de l'instance dirigeante pour allouer de vastes portions de territoires aux élites politiques et économiques (les nobles, les colons, les grandes sociétés agricoles, les fermes d'Etat). Ces politiques au service d'un aménagement du territoire dirigiste ont souvent concerné les meilleures terres et les mêmes régions de l'île. Ces politiques foncières ont aussi tenté de donner l'opportunité aux malagasy d'immatriculer leurs terres. Mais ces dispositifs (immatriculation, concessions), décalés des réalités locales et peu mobilisés par la population, ont finalement été remplacés par des « solutions juridiques » imposées par l'administration. Ces outils avaient pour but (i) de limiter l'emprise spatiale des paysans au profit d'activités économiques décrétées prioritaires (Réserves indigènes, Opérations cadastrales), ou (ii) d'organiser leur occupation de l'espace à l'instar des Aires de Mise en Valeur Rurale, des Zones d'Aménagement Foncier. Ces outils n'ont fait que rendre plus complexe, voire impossible, la reconnaissance légale des modes de gestion foncière locaux. Ces modes de gestion foncière centralisés et dirigistes ont engendré des réactions paysannes, plus ou moins violentes et directes, mais souvent suffisantes pour faire échouer les projets d'aménagement et mettre en exergue la distance entre les systèmes imposés par l'Etat et les pratiques locales. Ces politiques passées laissent un héritage structurant et pesant pour la nouvelle politique en place : une gestion foncière centralisatrice et la collection de statuts juridiques obsolètes sur les meilleures terres du pays, qui freinent à la fois la dynamique de décentralisation de la gestion foncière et la sécurisation des paysans dans les grands bassins de production.

*Mots clés : Politiques Foncières, Territoire, Madagascar, Histoire, Domanialité*

## Abstract

Based on archival analysis, this article deals with the politics of land in Madagascar from the 18th to the late 20th century, and seeks to identify which projects and actors benefitted from these past politics. Over the course of broad periods in history, social projects were formed and imposed by central governing bodies (Kings, settlers, governments of the first republics). For this purpose, land policies were tools based on a common principle: to declare the land as under the ownership of the governing body so as to allocate large portions of territory to political and economic elites (nobles, settlers, large agricultural companies, state farms). These policies in the service of an interventionist improvement of territory often concerned the best land and the same regions of the island. These land policies have also tried to give the opportunity to Malagasy people to register their land. But these devices (registration, concessions), offset by local realities and little-mobilized by the population, were eventually replaced by "legal solutions" imposed by the administration. These tools were designed (i) to limit expansive land claims by peasants in favor of economic activities decreed a priority (Indigenous Reserves, cadastral Operations), or (ii) to manage their occupation of space (AMVR, ZAF). Ultimately, these tools have only made the legal recognition of local ways of land management more complex, if not impossible. These modes of centralized and directed land management have prompted peasant reactions, which may or may not be violent or direct, but are often enough to derail development projects and highlight the distance between the systems

imposed by state and local practices. These past policies bequeath a legacy that weighs heavily and structures new and current policy: centralizing land management and the collection of obsolete legal statuses on the best land of the country, which inhibits both the process of decentralization of land management and the security of farmers in the major production areas.

*Keywords: Land Policy, Land, Madagascar, History, Domaniality*

## Introduction

---

### Le foncier au cœur de l'histoire

Depuis 2005, Madagascar est engagée dans une nouvelle politique foncière basée sur la décentralisation et la reconnaissance légale des droits (Teyssier *et al.*, 2008).

Cette politique se veut en rupture avec les pratiques du système Torrens<sup>1</sup>. Ce système consacre la puissance de l'Etat qui décide de l'utilisation et de la concession des terres, non en fonction des droits antérieurs bases des régimes traditionnels mais de ses intérêts. Dans l'histoire de Madagascar, le principe de domanialité, considérant l'espace comme libre de droit, a été mobilisé pour mettre en œuvre trois grands projets « sociétaux » : le projet de la constitution du royaume Merina et au-delà de la nation Malagasy ; le projet de la colonisation et le projet de la modernisation de l'agriculture à l'indépendance. Ces trois projets se sont caractérisés par une action volontariste d'un Etat fort qui a utilisé les politiques foncières pour « redessiner l'espace » en fonction des objectifs qu'il poursuivait.

La création des guichets fonciers décentralisés dans la nouvelle politique foncière a pour principal objectif de reconnaître les droits des usagers et de garantir ces droits par des certificats fonciers. Cette reconnaissance permet-elle des politiques de développement alternatives à celles menées depuis toujours par l'Etat ? En particulier les agricultures familiales peuvent-elles trouver leur place comme acteurs autonomes du développement ? Pour répondre à cette question, une analyse de la gouvernance territoriale et des politiques foncières passées semble nécessaire en identifiant les sentiers de dépendance institutionnelle dans lesquels la réforme foncière s'inscrit, les héritages juridiques et organisationnels dont elle peut difficilement s'affranchir et les caractéristiques des territoires et des sociétés qu'elle vise. En particulier la place que les agriculteurs familiaux ont occupée sera étudiée.

Trois périodes historiques sont choisies : l'émergence du royaume de Madagascar par l'organisation du royaume merina par Andrianampoinimerina (1787-1818), la colonisation, de 1897 à 1959, et la période post indépendance, allant de 1960 à la fin des années 1990<sup>2</sup>. Ces périodes ont été historiques dans la mesure où les choix ont marqué durablement Madagascar.

L'objectif des rois de l'Imerina est de construire un royaume unifié et puissant. Trois instruments majeurs servent cet objectif : les projets d'aménagement de grande envergure, les conquêtes armées pour soumettre les autres royaumes et l'imposition de nouvelles règles d'organisation sociale, en grande partie de nature foncière.

---

<sup>1</sup> Mis au point par le colonel Robert Torrens, adopté le 2 juillet 1858 en Australie.

<sup>2</sup> Dans le cadre de la recherche doctorale dont fait partie cette communication, les périodes récentes sont analysées sur la base d'une autre grille d'analyse.

L'aménagement de la vaste plaine du Betsimitatatra débute au XVIIème siècle. Cet aménagement est central dans la structuration du royaume merina. Antananarivo est créée pour contrôler cette vaste plaine qui dégage les revenus nécessaires à la guerre. Le Roi Andrianampoinimerina (1787-1818) termine la conquête des petits royaumes et installe la nation malagasy (Cf. *Figure n°1*) (Raison-Jourde, 1991).

Au XIXème siècle, Madagascar entretient des échanges économiques et diplomatiques avec divers pays occidentaux. La France nourrit déjà des projets d'exploitation des terres malagasy. De grandes sociétés commerciales, de grands exploitants agricoles et des banques françaises souhaitent commercialiser les produits nécessaires à la métropole et à l'île de la Réunion (zébus, riz...). Après le protectorat entre 1885 et 1895, la colonisation est effective en 1896. Deux politiques vont coexister : commercialiser par l'économie de traite les produits de la paysannerie et favoriser l'installation dans des concessions de producteurs étrangers.

A l'Indépendance, l'autosuffisance rizicole est recherchée. Des programmes de modernisation de l'agriculture, tel « l'Opération Productivité Rizicole » sont mis en œuvre. Ces programmes dépendent largement de la coopération française. En contrepartie, les propriétés coloniales sont protégées. La démission du Président Tsiranana ne modifie pas fondamentalement les orientations. Toutefois, l'Etat prépare une réforme agraire selon le principe que « La terre appartient à celui qui la travaille », (Ramanantsoa, 1972-1975 Président du directoire militaire). Mais la période du directoire, de trois ans, est trop courte pour engager de véritables changements.

L'élection du Président Ratsiraka, en 1975, entraîne une radicalisation. La nationalisation des sociétés étrangères et d'un grand nombre de concessions coloniales est décrétée. Elles sont transformées en entreprises d'état. Des coopératives socialistes de production sont créées pour encadrer la paysannerie. La mise en œuvre de ces réformes se heurte à l'inflation, l'endettement, la mauvaise gestion et le népotisme.

Ce travail, constituant une partie d'une recherche doctorale<sup>3</sup>, rend compte de l'analyse historique des politiques foncières à Madagascar, et de leur rôle dans l'aménagement du territoire.

Pour chacune des périodes, le projet de société, ses implications foncières et ses conséquences en particulier sur l'agriculture familiale sont analysés.

### **Quelques mots sur la méthodologie : les sources et leurs limites**

L'étude se base sur la consultation d'archives, d'une part au Centre d'Archive d'Outre-Mer d'Aix-en-Provence et d'autre part, récemment mises en ligne par la Bibliothèque Universitaire d'Antananarivo. En complément de ces documents, de nombreux éléments sont issus des textes légaux régissant le foncier.

Les documents de la période coloniale résultent des explorations de l'administration ou des

---

<sup>3</sup> L'objectif général de la thèse est d'explorer si la politique foncière 2005 permet la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance territoriale.



analyses historiques effectuées à l'indépendance. Pour la première République (1960-1972), les documents sont produits principalement par des chercheurs, des techniciens et des assistants techniques, travaillant dans la mise en œuvre de projets d'aménagement. Enfin, la période de la révolution socialiste (1975-1989) de la deuxième République, marquée par la nationalisation des structures et des institutions, est pauvre en documentation. Ce matériel détermine les limites de l'étude. L'histoire des périodes d'avant 1600 est mal connue en général et sur les questions foncières en particulier. La documentation est plus abondante sur l'Imerina, région centrale de l'île que sur les autres régions. Les historiens ont porté plus d'attention à cette région où se situe le pouvoir politique.

Troisième limite, l'identité des auteurs et les institutions auxquelles ils se rattachent sont à prendre en compte. Les auteurs sont souvent impliqués dans l'action, actions d'évangélisation à la royauté ou des interventions françaises dans le développement du pays. Les documents sont écrits en français et les auteurs sont souvent des étrangers. Les faits et les éléments historiques rapportés peuvent être marqués par des points de vue d'auteurs occidentaux, liés à l'exploration coloniale, ou d'auteurs malagasy et étrangers, gravitant autour de la cour royale de l'Imerina.

Contrainte par ces trois limites, cette recherche analyse les politiques foncières et la construction du territoire à partir seulement du XVIIIème siècle et se concentre sur les actions des dirigeants basés et souvent originaires de l'Imerina. Pour des raisons pratiques liées une fois encore à la documentation existante et tout en ayant conscience de la difficulté voire de la pertinence parfois limitée d'une tentative de généralisation, la recherche s'intéresse principalement aux politiques foncières édictées par les dirigeants majeurs et aux différents outils utilisés à des fins politiques ou territoriales. La liste des Rois de l'Imerina et des dirigeants de l'état est donnée en annexe. En particulier, l'analyse des Royaumes est principalement axée autour du règne d'Andrianampoinimerina à qui a été attribué le plus d'action. Les règnes des différents rois ne seront pas étudiés sauf dans le cas où ils apportent des facteurs d'évolution notables aux stratégies foncières et territoriales.

## **L'usage continu du principe de domanialité**

---

La mise en œuvre des projets sociétaux a été rendue possible par l'adoption du principe de domanialité qui permet l'annulation des droits antérieurs, le positionnement des classes dirigeantes en tant que maîtres des terres et l'imposition de nouvelles règles d'usage ou d'attribution de droits fonciers.

### **La construction de l'Etat Malagasy**

Au XVIIIème siècle, même si le concept n'a pas été formulé, la domanialité a été l'outil fondamental de l'émergence du royaume merina.

« je vous rappelle Merina, que le sol de ce pays m'appartient ainsi que le pouvoir, je vais donc vous distribuer des terres,[...] vous vivrez sur les parcelles que je vous aurai assignées, mais la terre reste à moi ainsi que l'autorité... et nul autre ne peut s'en dire le maître puisque vos personnes elles-mêmes

m'appartiennent... » Discours d'Andrianampoinimerina, roi, rapporté par Callet (1902).

L'aménagement de la plaine de Betsimitatatra en rizières irriguées constitue la pièce maîtresse de la construction du royaume merina (Cf. *Figure n°1*) (Isnard, 1953 in Bloch, 1983).

Il s'agit du drainage des marais, du renforcement et de l'extension des réseaux de digues d'irrigation. Le travail s'est étalé sur une quinzaine d'années, avec des outils rudimentaires, supposant une forte mobilisation d'hommes. Il s'agit en effet d'une œuvre de la population imposée par un système de corvées collectives (Raison-Jourde, 1991). Des travaux d'aménagements similaires à ceux de la plaine de Betsimitatatra, souvent à moindre échelle, seront successivement engagés par les rois et les chefs des « *vodivona* ».

A la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'espace dominé par les rois merina a acquis une unité définitive et est devenu un royaume centralisé conscient de ses limites territoriales (Cf. *Figure n°2*).

Andrianampoinimerina déplace les peuples vaincus -réduits en sujets ou en esclaves- sur des territoires qu'il planifie. En rompant les liens sociaux entre ces populations et leurs roitelets, il leur impose de nouvelles règles, notamment foncières. Toutes les terres appartiennent au roi, mais elles sont gérées de manières différentes.

Certaines terres sont gérées directement par le roi. Ce sont les *menabe*. Ces terres, généralement des rizières provenant de l'assèchement des marais, sont sous son autorité directe. Elles sont confiées à des agriculteurs qui doivent au roi imposition et une partie de la production.

En vue du maintien ou de l'extension des frontières, le souverain place également des *voanjo* (littéralement : pois de terre, signifiant colon) sur des *tanim-boanjo* (terres de colons) qui sont des terres « neuves », localisées aux confins des royaumes ou sur les voies de communications. Les colons sont astreints d'y résider et de les aménager, mais ils ne disposent que d'un droit de jouissance. Leur « placement » permet au roi de contrôler et de peupler les frontières du territoire et les lieux stratégiques.

Certaines terres sont transférées à des nobles, les *andriana*, parents, descendants et familles des rois, qui reconnaissent Andrianampoinimerina comme le seul souverain<sup>4</sup>, et reçoivent la gestion de territoires appelés *Vodivona ou Menakely* (Rakoto *et al.*, 1995). Les *Andriana* ne sont pas corvéables. Le *vodivona* ou le *menakely*, qui s'apparente à un fief, est donc géré par un chef désigné par le roi et auquel ce dernier a attribué une partie de ses droits régaliens, y compris le recouvrement de l'impôt. L'octroi de ces privilèges permet au Roi d'éloigner certains nobles influents du pouvoir, d'en récompenser d'autres pour services rendus, et de placer des hommes de confiance pour contrôler le territoire.

A l'intérieur de leur territoire, le roi et les chefs de *vodivona* peuvent donner aux *hova* – assimilés à des hommes libres venant dans la hiérarchie sociale, après les *andriana* – des terres appelées *lohombin-tany* en récompense de services rendus. Le bénéficiaire dispose d'un droit de propriété

<sup>4</sup> Le fait d'être *andriana* peut également être acquis en échange de services ou d'autres intérêts servant les projets du roi.

complet, y compris la vente, et ces terrains sont également exemptés de toute corvée. Certains *lohombin-tany* constituent progressivement de véritables *vodivona* par leur étendue et par les privilèges accordés à leurs bénéficiaires. Les *hova* exercent alors les mêmes droits que les chefs de *vodivona*, droit d'usufruit et droit de percevoir l'impôt du riz et la corvée. Ces *vodivona* particuliers sont, en fait, attribués aux puissants *hova*, pouvant disposer de force politique grâce à leurs activités commerciales, pour les éloigner du pouvoir, ou pour les récompenser de leurs appuis à l'accession du souverain au trône.

Les terres non occupées et les forêts appartiennent aussi au Roi mais sont considérées comme patrimoine commun. Sur les espaces forestiers, un droit d'usage est concédé (Callet, 1902).

Dans ce partage des privilèges et des obligations, les *mainty* et les *andevo* sont les plus défavorisés. Ils n'ont aucun droit foncier. Les *mainty* (noirs) sont des serviteurs et artisans directs du roi. Les *andevo* sont des esclaves, obtenant ce statut dès leur naissance, par dettes, par crime, ou par capture en temps de guerre. Ils constituent la main-d'œuvre de ces terres *Menabe* et *Menakely* et des grands aménagements (digues et réseau d'irrigation).

Andrianampoinimerina gère la population par groupe de descendance familiale. Il laisse la régulation de la vie quotidienne aux notables de ces groupes, qui, occupant un territoire appelé *fokontany*, constituent le *fokonolona* (au début, une communauté de descendance). Le territoire du *fokonolona* est réparti entre les familles qui le composent. Selon les règles édictées par le Roi, les familles ne disposent que d'un droit de jouissance. Dans la pratique, les familles disposent de droits d'usage, de gestion et également de droits de transfert à titre définitif. Elles jouissent ainsi d'une pleine propriété, maintenue dans l'indivision entre les membres d'une même famille. Les membres de la même lignée familiale vivent ensemble en restant « copropriétaires », même après des générations. Au fil du temps, les terres familiales deviennent la terre des ancêtres ou *tanin-drazana*. Selon la tradition, elles ne peuvent pas être vendues car elles constituent le patrimoine familial et y accueillent le tombeau. La « propriété » est alors localement reconnue entre les membres du *fokonolona* et ces pratiques coutumières restent valables – tout en évoluant (comme par exemple par la vente de certaines parcelles) – pendant les périodes successives.

La forme de gestion des terres par le roi est alors caractérisée de « domanialité de principe » (Bertrand *et al.*, 2008). Toutefois, elle est combinée à des sanctions sévères pour permettre l'obligation aux corvées et à l'impôt liés à l'octroi de la terre.

Le régime foncier établi par Andrianampoinimerina a peu évolué sous les souverains successifs. Le roi est propriétaire de toutes les terres ; il peut donner un droit d'usage aux *andriana* et *hova*. Les paysans *andevo* sont toujours exploités. Le roi a su administrer le territoire par des auxiliaires, les motiver par des avantages sociaux et économiques et maintenir un pouvoir central en leur déléguant certains pouvoirs.

## Le projet de la colonisation

Pendant la colonisation, l'objectif de la politique foncière est de constituer un domaine que l'Etat peut aliéner aux colons ou aux « indigènes » sous certaines conditions. L'administration s'est appuyée du système Torrens<sup>5</sup> et du système de Wakefield. Le premier système se base sur la déclaration de nullité des droits antérieurs. Le second rend payant l'aliénation des terres pour renflouer les dépenses occasionnées par l'installation de la colonisation (Delhorbe, 1900).

La terre est déclarée appartenir à l'Etat (principe de domanialité) sauf sur les terrains déjà bâtis ou ceux usuellement cultivés par les Malagasy. La propriété n'est légalement reconnue qu'après sa délimitation physique par les services de l'Etat, son inscription dans le livre foncier et la délivrance d'un titre foncier. Une prise en compte des droits préexistants, considérés comme coutumiers apparaît dans les premiers textes de la colonisation mais celle-ci va peu à peu s'amenuiser au profit d'une stricte application du principe de domanialité à la quasi-totalité du territoire.

La propriété « indigène » n'est pas définie dans les textes. Elle est censée être identifiée lors des "descentes de terrain" (commission de reconnaissance domaniale) sur la base de témoignages.

L'accès à la terre légalement reconnu se fait par l'immatriculation et dans la plupart des cas au profit des colons sur la base d'un régime de concession (Cf. *Figure n°4*). Les terrains visés sont immatriculés au nom de l'Etat pour être ensuite cédés au colon, gratuitement pour les terrains de moins de 10 000 ha, par achat ou par location<sup>6</sup> pour des surfaces plus élevées.

A titre d'exemple, sur la côte Est, des exploitations coloniales de taille familiale et basées sur les cultures commerciales se développent à l'initiative des réunionnais. Les concessions empiètent sur les terres des autochtones installées depuis plusieurs générations dans les vallées fertiles et à proximité des ports maritimes (Isnard, 1951). Cette migration en provenance de la Réunion et de la métropole est encouragée. Des centres de colonisation et de production se créent ainsi autour des ports, dont Mananjary pour le café, Tamatave et Brickaville pour la canne à sucre et Antalaha pour la vanille.

Face à l'absence de mobilisation de ces démarches d'enregistrement, l'administration impose de nouvelles solutions juridiques aux exploitants agricoles malagasy. Elle crée des Réserves Indigènes<sup>7</sup> afin de délimiter les occupations autochtones. Ce sont, selon les termes de l'administration, des espaces réservés pour la subsistance des « indigènes », où ces derniers peuvent exercer un droit de jouissance gratuit. Ces espaces sont immatriculés au nom de l'Etat voire dans certains cas au nom de la communauté. L'immatriculation individuelle dans les Réserves Indigènes est dans les textes possible, mais très rare dans les faits.

Selon les mêmes orientations, le Cadastre Indigène<sup>8</sup> sert à déterminer de manière précise les

<sup>5</sup> Mis au point par le colonel Robert Torrens, adopté le 2 juillet 1858 en Australie.

<sup>6</sup> Loi du 09 mars 1896, renforcée plus tard par l'arrêté du 10 février 1899.

<sup>7</sup> Décret du 12 août 1927.

<sup>8</sup> Etabli par le décret du 25 août 1929 et arrêté d'application du 12 mars 1930.

patrimoines de l'Etat en délimitant (et en cantonnant) dans le même temps les propriétés coutumières. Il est également mis en œuvre en vue de pallier les mécontentements des Malagasy face aux contraintes du régime foncier légal (Raison, 1969). C'est une procédure d'immatriculation collective pour une zone localisée, constituée d'une phase de délimitation physique de tous les terrains concernés, d'une phase de jugement et d'une phase d'inscription des droits dans le livre foncier. La procédure devrait aboutir à la délivrance de titre foncier pour chaque parcelle/propriétaire(s). Enfin, il est à noter que, tous les terrains titrés aux Malagasy ne peuvent pas être vendus pendant trente ans.

La mise en œuvre du Cadastre Indigène est à la fois difficile et limitée. En 1939, dix ans après le décret<sup>9</sup> qui l'instaure, seulement 3 districts sur 81 (3,7%) font l'objet de cette procédure. L'administration foncière estime que le travail reste colossal pour les 700 cantons qui doivent faire l'objet d'opérations cadastrales (Loniewski, 1930). Ainsi, des zones entières sont délimitées, sans que les titres fonciers correspondant soient délivrés.

En 1938, les Réserves Indigènes sont établies autour des zones urbaines, suburbaines, et aux environs des grandes exploitations coloniales pour limiter les exploitations « indigènes ».

Le tableau 1 représente le rapport entre terrains immatriculés aux noms des étrangers et ceux aux noms des autochtones en 1938. Les terrains titrés au nom des malagasy concernent ceux des notables favorisés par l'administration, des élites urbains, et certaines demandes abouties au titre, ne représentent pas tous les terrains exploités ; il s'agit seulement des droits légalement reconnus.

Le nombre de terrains reconnus aux étrangers constitue le tiers de l'ensemble des titres et des concessions accordés ; en effet, les exploitants malagasy sont plus nombreux. Toutefois, les surfaces accordées aux étrangers sont cinq fois plus importantes que celles reconnues aux malagasy. La taille moyenne des parcelles des colons sont de 13 fois plus importante que celles des Malagasy (79 ha contre 6 ha). Entre 1902 et la fin de la seconde guerre mondiale, un total cumulé de plus de 2 000 000 d'hectares est atteint.

L'administration coloniale se rend compte des difficultés du système d'immatriculation. Elle constate que les résultats de l'immatriculation sont décevants, car le nombre de terrain titrés est faible, les demandes ne sont pas traitées à temps et des dossiers en instance s'accumulent<sup>10</sup>. Selon l'administration, ces difficultés sont en partie dues à l'insuffisance du budget et du personnel, occasionné par l'effort de guerre (Loniewski, 1930). Elles sont également dues aux réactions des malagasy vis-à-vis de l'immatriculation.

Le principe de domanialité est un outil au service de la colonisation. La politique foncière menée permet l'aliénation du domaine de l'Etat en faveur des colons, et elle transforme progressivement la possibilité de reconnaissance légale des droits fonciers autochtones en un fait théorique. En

---

<sup>9</sup> Décret du 25 août 1929.

<sup>10</sup> 5 000 dossiers étaient en instance en 1937 (Boulmer, 1938).

conséquence, plus de terrains sont légalement attribués aux colons qu'aux Malagasy.

### **Le projet d'autosuffisance alimentaire post-indépendance**

A l'indépendance, le principe de domanialité hérité de la colonisation demeure et ne subit que de légères modifications. La constatation de la mise en valeur par les services de l'Etat reste la base de l'immatriculation.

Les Opérations de Productivité Rizicole n'ont pas été accompagnées des mesures foncières particulières en faveur de la sécurisation des petits exploitants. Les grandes opérations d'aménagement nécessitent au contraire le déplacement des petits exploitants.

L'achat d'intrants et d'outils mécanisés est proposé aux paysans. Grâce à un effort conséquent d'encadrement et de mise à disposition d'intrants, les objectifs de production sont atteints les premières années. Cependant, un rejet progressif du système imposé aux paysans apparaît quelques années plus tard.

Le deuxième type d'intervention se réalise au travers des Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) sur des terrains de grandes étendues. En 1962, le statut spécifique d'AMVR est décrété pour « garantir des conditions favorables aux actions de développement ». Il s'agit de la délimitation par l'Etat, d'étendues réservées à une exploitation agricole particulière, en annulant au préalable les droits existants. Les occupants sont alors déplacés et les parcelles sont remembrées pour constituer des lots respectant une surface préconisée. L'AMVR n'est plus à la différence des Réserves Indigènes un outil pour cantonner les paysans mais un outil mis en œuvre par l'administration foncière et agricole pour organiser et optimiser leur espace.

La plupart des AMVR touche le secteur rizicole. Quelques-unes se préoccupent de l'exploitation du coton (Samangoky). La riziculture est favorisée par l'aménagement d'infrastructures hydro-agricoles. Ces opérations sont accompagnées de restructuration foncière.

Ces opérations sont conduites sur les grandes zones de production ayant déjà fait l'objet d'interventions lors des périodes précoloniales (la riziculture sur les plaines aménagées à l'époque Andrianampoinimerina) et coloniales (riziculture dans les grandes plaines de production d'Ambatondrazaka ou de Manakara ; cultures commerciales telles que le tabac sur la côte Ouest). Elles ne remettent pas en cause la distribution foncière et les anciens colons demeurent propriétaires.

En 1972, le mouvement de nationalisation met fin aux interventions étrangères. L'Etat reprend alors les aménagements antérieurs, dont les AMVR, et crée des Fermes d'Etat et des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) (Cf. *Figure n°7*). Des opérations de restructuration foncière ont lieu dans les ZAF. Outre les anciennes AMVR, de nouvelles zones sont également aménagées. Les difficultés financières de l'Etat et l'instabilité politique ont ralenti, puis arrêté ces opérations aux cours des années 1980.

Les Fermes d'Etat, installées sur un terrain domanial ou suite à l'expropriation d'anciens colons, sont des structures autonomes d'intervention régionale qui encadrent la production, la transformation



et la commercialisation des produits. Elles sont gérées par des organismes publics ou semi-publics. Une ferme modèle, appliquant un système de production selon les normes du secteur privé est implantée dans chaque région avec l'appui matériel et technique de l'Etat. Elle doit constituer un exemple pour les paysans environnants qui doivent suivre, et qui peuvent s'équiper par le biais d'une structure d'appui, la CEAMP<sup>11</sup>. La ferme modèle est installée sur un terrain vacant ou exproprié, tandis que les paysans, censés appliquer le nouveau mode de production, restent sur leurs propriétés coutumières.

Entre les années 1970 et 1990, la Réforme Agraire crée de nouveaux textes portant sur les orientations du développement rural<sup>12</sup>, le régime foncier y afférant, les conditions d'exécution des travaux d'aménagement foncier<sup>13</sup>, ainsi que sur la migration liée à la réforme agraire<sup>14</sup>. En complément des AMVR et selon les mêmes principes, un statut de ZAF<sup>15</sup> est établi pour créer des zones de départ et d'accueil de population pour l'aménagement. Les ZAF reprennent alors certaines zones déjà aménagées ou certaines AMVR.

Les exploitations dans une ZAF ou dans une AMVR sont soumises à des cahiers de charges sous peine de reprise du lot<sup>16</sup>. Les règles portent souvent sur le respect d'une superficie minimale rentable, du mode de faire-valoir direct, d'une technique de production particulière et du paiement de différents frais. Les producteurs doivent utiliser des moyens de production communs fournis par l'Etat selon l'idéologie socialiste.

Autrement dit, l'occupant peut être détenteur d'un droit d'usage, dit « droit de superficie » en payant un loyer annuel à l'Etat ou aux collectivités locales. L'attributaire de chaque lot peut toutefois devenir propriétaire du terrain par le remboursement de certains frais d'aménagement. Lorsqu'elle n'est pas mise en valeur par des exploitants familiaux, la ZAF est exploitée directement par l'Etat, par le biais d'un organisme particulier.

Ainsi, la mise en œuvre foncière des projets d'aménagements se traduit par l'imposition, au niveau local, de surfaces agricoles où les règles d'exploitations sont dictées par l'Etat. L'approche considère peu les droits fonciers et les pratiques foncières et culturelles locales ; ce qui génère de plus en plus de frictions entre les visions de l'Etat et celles des agriculteurs locaux.

---

<sup>11</sup>Centrale d'Equipement Agricole et de Modernisation du Paysannat, géré par l'Etat.

<sup>12</sup>Ordonnance n° 73-073 du 1er décembre 1973.

<sup>13</sup>Ordonnance 74-022 du 20 juin 1974.

<sup>14</sup>Décret n° 74-187 du 20 juin 1974.

<sup>15</sup>Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974.

<sup>16</sup>Une restructuration foncière se fait également à l'intérieur de la ZAF. L'ensemble des terrains peu ou mal exploités dans les ZAF est transféré à l'Etat après rachat ou indemnisation. La zone est ensuite mise à disposition de la collectivité locale ou de l'organisme qui assure son exploitation, de manière individuelle, familiale ou collective.

Ainsi, les régimes fonciers de ces périodes, formulés en réponse à de projets de société contrastés, se préoccupent moins du sort des petits exploitants qui sont même astreints à des règles différentes de leurs usages et pratiques.

## La place de l'agriculture familiale

---

### **Des petits exploitants considérés comme main-d'œuvre et non comme propriétaires fonciers**

Tout au long de l'histoire, les petits exploitants ont servi de main-d'œuvre pour la mise en œuvre des grands projets des instances dirigeantes. La terre et le travail constituant leurs seules ressources, l'absence de reconnaissance de leurs droits de propriété foncière a permis de les déplacer ou de les asservir, au mieux de les cantonner à certains espaces.

A l'époque précoloniale, n'ayant pas bénéficié des avantages de la gestion des fiefs, ni de ceux accordés à la noblesse, les petits exploitants deviennent de simples sujets corvéables et imposables, voire des esclaves.

La corvée inclut un ensemble de rites accomplis par le peuple pour marquer son respect et son obéissance au roi. Elle se traduit par un ensemble de prestations en nature (parts de récolte, somme d'argent) ou en travail, individuelles (service militaire) ou collectives (travaux agricoles, grands travaux d'aménagement comme la construction des digues de la plaine rizicole de Betsimitatatra). La corvée est offerte au roi, considéré comme propriétaire de toutes choses, c'est-à-dire de son peuple, de son royaume, de ses produits ainsi que de la terre qu'il met à la disposition de ses sujets (Rakoto *et al.*, 1995). La corvée varie en fonction de la position sociale, des origines des groupes et des individus. Elle est attachée à vie à la personne ou au groupe concerné, qui la transmettent à ses descendants. Enfin, la non soumission à ces obligations expose les sujets à des sanctions pouvant aller jusqu'à la peine de mort.

Pendant la colonisation, l'administration place les petits exploitants malagasy comme main-d'œuvre pour développer les nouveaux systèmes de production tournés vers l'export. Ainsi, les petites exploitations ne doivent pas constituer un obstacle aux besoins fonciers de la colonisation, d'où la nécessité pour l'administration de les délimiter.

La petite exploitation agricole autochtone est autorisée à cultiver pour assurer ses besoins de base et fournir une main-d'œuvre de qualité, mais elle est cadrée afin de ne pas disposer de trop de ressources, notamment foncières, perçues comme des sources d'autonomisation. Pour l'administration coloniale, une plus forte production agricole, source de surplus, risquerait de procurer aux Malagasy des moyens pour payer l'impôt et ils n'auraient plus besoin par conséquent de travailler pour les colons.

Malgré ces mesures, l'accès à la main-d'œuvre reste difficile. L'administration coloniale reprend alors les méthodes de la monarchie *merina* en rétablissant la corvée (Andrianjafy, 2004).

L'administration oblige également tout indigène à travailler sous peine de sanctions, et à payer l'impôt en espèce pour contraindre la population à se salarier (Galliéni, 1899).

D'autres pratiques non officielles sont menées en parallèle. Cabanes (1982) fait état de provocation de pénurie des denrées alimentaires et de produits de première nécessité, forçant les paysans à s'endetter. L'endettement doit engendrer l'obligation au travail dans les concessions. Il sert également à dépouiller les Malagasy de leurs terres mises en garantie sans passer par des procédures légales.

Les principales exploitations agricoles malagasy sont alors axées sur la culture vivrière du riz de faible étendue et à faible rendement. Par contre, certaines familles issues de l'aristocratie et de la bourgeoisie malagasy se font attribuer des terres par l'administration coloniale et gèrent des plantations de cultures commerciales de taille familiale inscrits en leurs noms (Raharijaona, 1995 ; Cabanes, 1982 ; Desjeux, 1979 ; Waast, 1983).

A l'indépendance, les petits exploitants restent l'outil des projets de l'Etat. Selon les termes de Hanicotte (1973a), « *La participation de la population rurale est envisagée comme un élément de l'exécution de projets venant d'en haut* ». Cependant, les contraintes qui leur sont imposées sont moins fortes que lors des périodes précédentes.

Dans le cadre des Opérations de Productivité Agricole, les paysans sont appuyés pour produire sur leurs terres. Dans la plupart des zones, il s'agit de terrains coutumiers sur lesquels l'Etat ne se préoccupe ni de leur statut ni de leur sécurisation. Dans les grands périmètres, la situation diffère. L'Etat enregistre ces terrains sous forme d'AMVR ou de ZAF afin d'attribuer à chaque famille des lots dont la superficie est jugée optimale pour la rentabilité de l'exploitation. Les familles occupant les terres avant leur légalisation sous ces statuts juridiques spécifiques sont obligés d'abandonner certaines parcelles ou de se déplacer. Les bénéficiaires de ces lots sont ensuite encadrés par des techniciens pour appliquer un ensemble de règles strictes formalisées dans un cahier de charges. Ce dernier mentionne en particulier l'obligation de cultiver en faire-valoir direct et de payer des redevances d'entretien du réseau hydro-agricole, précise les pratiques culturelles ainsi que les types d'aménagements à respecter, et interdit le morcellement des parcelles. Enfin, les exploitants doivent se procurer des intrants et vendre la production à la société gestionnaire du périmètre aménagé. Les bénéficiaires des lots ne peuvent devenir propriétaires à part entière qu'à condition de rembourser les frais d'aménagement. Et, une fois propriétaires, ils sont tenus en cas de mutation de céder le lot dans sa totalité et à une seule et unique personne.

Cette partie confirme ainsi que les politiques foncières successives ignorent les droits des petits exploitants et les placent comme main-d'œuvre. De manière générale, la sécurisation de leurs droits entre seulement en jeu quand leurs occupations doivent être cantonnées ou leurs pratiques doivent être

contrôlées (AMVR, ZAF<sup>17</sup>). Ces différentes mesures ont engendré la création et le renforcement d'une dualité entre normes officielles, servant les intérêts des instances dirigeantes, et normes foncières locales répondant aux besoins et aux pratiques des paysans.

### Réactions paysannes vs projets de l'Etat

L'histoire révèle que les projets de société imposés, formulés unilatéralement par les instances dirigeantes ont engendré des réactions parfois contraires aux résultats attendus. Les paysans s'opposent au pouvoir, ignorent volontairement les procédures administratives (dont l'immatriculation) et résistent aux modèles de production imposés.

A l'époque des royaumes, les réactions contre les projets du roi sont assez localisées. La fraction de population qui ne veut pas se soumettre aux ordres du roi s'enfuit dans les forêts éloignées et/ou dans les zones non peuplées. Certains d'entre eux sont réputés être les *dahalo* (bandits de grands chemins) ou les *fahavalo* (ennemis, vis-à-vis de la royauté) qui s'attaquent aux villages pour piller leurs ressources ou capturent les villageois pour les revendre en tant qu'esclaves.

Pendant la période coloniale, les mouvements de révolte sont plus organisés. Le déséquilibre dans la répartition des terres et les abus de pouvoir des dirigeants ont engendré une succession de rébellions jusqu'à l'Indépendance. Les révoltes entre 1895 et 1960 visaient à s'opposer à la colonisation et à réclamer l'indépendance, à lutter contre les excès et les exactions de l'administration via les impôts et les réquisitions de main-d'œuvre, et également à protester contre l'accaparement des terres par la petite et la grande colonisation française (Desjeux, 1979).

Bien avant la guerre de 1895, un mouvement conservateur initie des révoltes contre l'incursion de la religion étrangère puis les attaques deviennent progressivement xénophobes. A partir de 1915, ces révoltes sont récupérées par des chefs nationalistes malagasy et par certains hauts fonctionnaires. Formant le mouvement des *Menalamba*, ils recrutent, arment et organisent les hommes pour mener des révoltes dans le Nord et le Nord-Est ainsi que dans le Sud et dans le Sud-Est de l'Imerina. En parallèle, le mouvement du *Vy*, *Vato*, *Sakelika* mené par des intellectuels de l'Imerina agit sur les Hautes Terres (Imerina, Vakinankaratra et le Betsileo). De nouvelles formes d'opposition s'organisent également dans la partie Sud de l'île en s'opposant au paiement de l'impôt (Raison-Jourde, 1991).

A partir de 1920, des luttes paysannes s'organisent, sous l'impulsion du leader Ralaimongo, dans différentes parties de l'île et notamment dans le Nord, sur la côte Est et le Sud-Est. Ces zones de révolte correspondent aux régions les plus touchées par l'installation des colons et pour lesquelles les

---

<sup>17</sup> Les Aires Protégées pourraient également être mentionnées ici. Au cours des premières républiques, l'établissement des Aires Protégées régleme l'accès aux ressources foncières et naturelles qui y sont attachées. Lors de leurs délimitations, les droits et usages des Malagasy vivant sur ces territoires forestiers ne sont pas pris en compte, si bien que des villages entiers peuvent y être inclus. L'atteinte des objectifs de conservation est envisagée uniquement sur la base d'outils d'exclusion spatiale et de sanctions en cas d'usages non autorisés. Mais, dans bien des cas, la délimitation et la réglementation de ces zones restent théoriques car l'Etat n'a les moyens ni pour immatriculer ces zones ni pour contrôler le respect des règles de restriction qui leur sont associées. Il en résulte que ces mesures n'ont freiné ni la dégradation des ressources forestières, ni l'occupation du foncier forestier.

systèmes d'oppression sont les plus fortes. La révolte paysanne gagne les Hautes Terres à partir de 1930 puis, s'organise en partis politiques à partir de 1946.

Le déficit en riz et la baisse du revenu, accompagné de la pression des travaux forcés et de l'impôt, amplifient ces manifestations. L'ensemble aboutit à un grand mouvement de révolte en 1947 qui engendre le recul de la forme initiale de colonisation (Desjeux, 1979).

Des réactions plutôt passives vis-à-vis de l'immatriculation remontent à la période coloniale. Malgré les possibilités de reconnaissance des droits, les Malagasy ne font recours à l'immatriculation que très rarement.

L'administration foncière coloniale ne questionne pas la pertinence du système et rend compte d'une inertie des usagers « qui ne s'empressent pas à payer les droits exigés ». Pour l'administration, le faible nombre de demandes et de terrains immatriculés proviennent de procédures trop rigoureuses, longues et coûteuses. Dans la pratique, ces procédures ne reconnaissant ni ne protégeant les propriétaires sur simple témoignage<sup>18</sup>, entrent en opposition avec les pratiques locales et n'incitent pas les Malagasy à y avoir recours. Les Malagasy sont considérés par l'administration coloniale comme indifférents aux avantages de la reconnaissance légale des droits et dans les faits ils n'y ont pas recours. Ils n'ont besoin du titre foncier sauf parfois si un tiers veut acheter un terrain. Ils n'ont pas confiance en les géomètres étrangers chargés de délimiter leurs terrains. Ils se méfient également de l'impôt foncier et des conséquences que pourraient avoir l'immatriculation sur son montant. Enfin, ils n'osent pas se hasarder à demander l'immatriculation car, en cas de refus, ils risquent d'être invités à déguerpir sans indemnisation.

Pendant les premières Républiques, et en l'absence de changement notable de gestion foncière légale depuis la colonisation, l'immatriculation reste inaccessible pour les petits exploitants. En effet, le système n'est pas conçu pour tenir compte des droits de toute la population, compte tenu de son coût et de la complexité des procédures. Dans ce sens, le titre n'est qu'un avantage des minorités urbaines. Aussi, le titre n'est pas nécessaire pour sécuriser les droits entre les membres de la communauté concernée (Bertrand *et al.*, 2008).

Les tenures coutumières et locales restent dominantes dans les milieux ruraux. Souvent, les petits exploitants récupèrent les terrains abandonnés par les grands projets. Des normes et des pratiques locales de « petits papiers » se développent pour sécuriser les transactions et les propriétés et ce, quel que soit le statut légal du terrain (domanial, terrains immatriculés au nom de l'Etat) (Teyssier *et al.*, 2008). Inspirés des pratiques administratives, les petits papiers, validés et parfois enregistrés au niveau administratif local se développent mais n'apportent pas aux propriétaires une preuve de propriété reconnue par l'Etat.

Tout au long de la période coloniale, le problème de main-d'œuvre, via l'impôt et les réquisitions

---

<sup>18</sup>En effet, l'Etat veut se protéger de l'immatriculation de terrain basée sur des témoignages douteux ou de la cession des terrains malgaches à des créanciers étrangers (indiens, chinois ou européens).

obligatoires, n'est que partiellement résolu. Les besoins en main-d'œuvre sont alimentés par des mouvements de migration (par exemple, la main-d'œuvre de la côte Est provient des régions du Sud-Est et du Sud de l'île). Toutefois une fois installés, les migrants ne s'engagent pas comme salariés à plein temps mais développent sur leurs exploitations les mêmes cultures commerciales que les colons. Les paysans ne s'engagent comme travailleurs dans les exploitations coloniales que lorsqu'ils ont des besoins monétaires (Isnard, 1951).

L'émergence de ces petites exploitations réduit l'accès à la main-d'œuvre pour les colons. Sur la côte Est, en l'absence de force de travail suffisante, les colons ne parviennent en moyenne qu'à exploiter 35% des terrains légalement sous leur responsabilité (titre ou concession) (Cf. *Tableau n°2*).

Pour valoriser ce développement de la production paysanne, des sociétés coloniales passent de la difficile activité de production à celle d'exportation et créent des coopératives regroupant des milliers de petits producteurs. Ces producteurs autochtones fournissent in fine une part importante des produits d'exportation – cas en particulier du café et du cacao entre 1926 et 1940 (Andrianjafy, 2004).

Les options de développement au début de l'indépendance visent la transformation rapide d'une agriculture de subsistance en une agriculture de marché. Bien que l'Opération de Productivité Rizicole ait atteint 70% de la production de riz attendu, les faiblesses de l'approche sont relevées. Selon les assistants techniques français, la principale difficulté de l'action menée est que les exploitants malagasy ne participent pas entièrement aux projets et n'assument pas encore le rôle qui leur est dévolu (Hanicotte, 1973b). Les paysans manifestent des attitudes critiques vis-à-vis des projets en achetant par exemple de l'engrais ou des houes provenant d'autres fournisseurs que l'Etat, même si ceux-ci sont plus chers, ou en demandant des appuis techniques sur les cultures autres que le riz (Robert, 1970).

Les Fermes d'Etat sont des grandes unités dans des zones vides d'hommes. Elles sont perçues comme une activité administrative extérieure ou distincte des préoccupations des paysans et comme concurrentes à l'accès au crédit et au marché. Ces fermes pilotes, censées constituer des modèles de production, n'ont pas assuré leur propre rentabilité, sont restées expérimentales et n'ont finalement pas beaucoup attiré les paysans (Hanicotte, 1973b).

Les réactions des paysans produisant dans les AMVR comme dans les ZAF sont similaires. En général, les règles liées aux objectifs de production ne sont respectées que sur une courte période. Ces réactions de rejet traduisent plusieurs significations sociales, dont le mécontentement d'un certain nombre de paysans notables ou gros propriétaires suite à la redistribution de leurs terres, ou le mécontentement envers les organismes étrangers au village (Desjeux, 1973). Les paysans mènent leur propre système de production en voulant plutôt effectuer le minimum de dépenses et tirer le maximum de profit (Droy, 1998). Ils morcellent les parcelles sans pour autant que la gestion des terres ne devienne strictement privée et individuelle.

Dans l'ensemble, la Réforme Agraire, articulée autour des aménagements et de l'attribution des terres vouées à être cultivées selon un cahier des charges précis, a effectivement permis à certains



paysans l'accès à la terre et aux aménagements hydro-agricoles que ces derniers ont ensuite réadaptés selon leurs pratiques, leurs moyens, et leurs intérêts.

Finalement, les réactions paysannes sont proportionnelles au degré d'oppression ou à la force des contraintes imposées. Elles se manifestent de façon très directe par la violence (révoltes armées) mais aussi par des moyens plus indirects, par la non utilisation d'un service (l'immatriculation) ou l'adaptation de mode d'organisation et pratiques imposées (au sein des réserves indigènes, des AMVRs et des ZAFs évolution des systèmes de production agricoles – introduction des cultures commerciales ou réadaptation des pratiques de culture intensive du riz - et de la gestion foncière – morcellement, pratiques du métayage). Les normes de gestion foncière officielles sont doublées par des normes coutumières locales. Des adaptations des pratiques locales ont également lieu par l'usage du « petit papier » localement établi, même une fois les parcelles titrées. Ces réactions traduisent les conflits ou la distance entre les systèmes imposés par l'Etat et les pratiques locales.

## Conclusion

---

Au fil des grandes périodes de l'histoire, les projets de société ont été principalement décidés par les instances dirigeantes centrales : l'extension du territoire par les Rois, la transformation du pays pour produire des cultures d'exportation par les colons, l'aménagement de bassins de production spécifiques pour assurer la sécurité alimentaire lors des premières républiques. Ces projets sont imposés au niveau local dans une logique d'aménagement descendante du territoire, logique pour laquelle les politiques foncières ne sont que des outils.

Ces politiques foncières, également décrétées par les instances de décision centrales et appliquées de façon descendante, sont généralement caractérisées par l'imposition de règles similaires ou correspondantes au principe de domanialité. Un des objectifs communs de ces politiques a été de rendre disponibles les terres en faveur des projets des instances dirigeantes, souvent au profit d'une élite politique ou économique (les chefs des *vodivona* ou des *menakely* au temps des rois, les sociétés françaises et étrangères au temps de la colonie, les élites urbaines et les agriculteurs orientés vers une agriculture plus intensive pendant les premières républiques), et par conséquent souvent au détriment des occupations ou des revendications d'une grande partie de la population. De plus, ces règles et outils permettant l'allocation dirigiste des terres ont souvent concerné les meilleures terres et les mêmes régions.

Un des autres objectifs communs de ces politiques a été de donner l'opportunité aux exploitants malagasy d'immatriculer leurs terres mais les dispositifs proposés se sont avérés décalés des besoins locaux et peu mobilisés. Face à cet échec, des « solutions juridiques » ont été imposées aux populations pour : (i) limiter dans l'espace leur occupation et ne pas entraver les activités économiques ou environnementales décrétées prioritaires (Réserves indigènes, Opérations cadastrales, Aires

protégées), ou (ii) organiser et optimiser leur occupation de l'espace (AMVRs, ZAFs). L'Etat a dans cette dynamique rarement reconnu les autorités et les modes de gestion foncière locale coutumière qui régissent dans de nombreux cas les petites exploitations agricoles. Il a au contraire fait disparaître progressivement dans les textes la mention des « propriétés coutumières » et a rendu plus complexes et coûteuses les procédures d'enregistrement des occupations.

Ces modes de gouvernance centralisée ont engendré diverses réactions paysannes, plus ou moins violentes, directes ou indirectes, mais souvent suffisantes pour faire échouer les projets d'aménagement. Ces réactions ont surtout traduit la distance entre les systèmes imposés par l'Etat et les pratiques locales.

La nouvelle politique foncière a tenté de renverser cette logique descendante et de rapprocher la loi des pratiques locales. L'atteinte effective de ces nouveaux objectifs tournés vers la sécurisation des droits d'une grande part de la population constitue un autre thème de recherche en soi (objet de la seconde partie de la thèse). Sans rentrer dans ce sujet, les résultats de cette analyse historique permettent de souligner deux éléments majeurs auxquels la politique foncière actuelle se confronte et tente de dépasser : la permanence d'une vision centralisatrice de l'Etat attachée au principe de domanialité ; l'accumulation de statuts juridiques sur les meilleures terres du pays totalement déconnectés des réalités locales (ex. réserves indigènes, ZAFs, opérations cadastrales inachevées) mais représentant des obstacles juridiques notoires à la sécurisation légale des occupants et propriétaires actuels.

## Bibliographie

ANDRIANJAFY, E., 2004, *Economie populaire, territoires et développement à Madagascar : les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokonolona*, Université Catholique de Louvain, Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques.

BERTRAND, A., KARPE, P., AUBERT, S., 2008, *Le statut juridique des terres à Madagascar : perspectives historiques et sociales*, in SANDRON F (ed.) *Population et foncier à Madagascar*, CITE-KARTHALA.

BOULMER, 1938, *Rapport annuel sur le régime foncier et domanial*, Paris: Ministère des colonies.

CABANES, R., 1982, *Histoire d'un développement "réussi" : Le Nord-Est de Madagascar*, Tiers-Monde, tome 23 n° 90. Sociologie du développement (sous la direction d'Yves Goussault). pp. 325-329.

CALLET, F. (R.-P.), 1902, *Tantara ny Andriana eto Madagasikara*, Tananarive (2 vol.).

COMBY, J., 2008, *Le système foncier dit système Torrens*, <http://www.jurisprudentes.org/Torrens-système.htm>.

DELHORBE, 1900, *L'immatriculation à Madagascar et en Tunisie, ses rapports avec l'act Torrens et le Système wakefield*, Paris : Conseil supérieur des Colonies.

DESJEUX, D., 1979, *La question agraire à Madagascar, administration et paysannat de 1895 à nos jours*, Paris: Harmattan.

DROY, I, 1998., *Que sont les greniers à riz devenus ? (Madagascar)*, Autrepart n° 7, pp. 89-110.

GALLIENI, 1899, *Instruction du gouverneur Général aux administrateurs commandants de territoires et cercles au sujet des principes de colonisation à appliquer à Madagascar*, Paris: in Revue de Madagascar, Bulletin du comité de Madagascar, n°1, 10 juillet 1899.

HANICOTTE, G., 1973a, *Les fermes d'Etat. Terre Malgache*, Tany Malagasy, volume15, pp. 17-40.

HANICOTTE, G., 1973b, *Les options de développement rural et leur traduction dans les organismes mis en place pendant la première décennie de l'indépendance*, Terre Malgache, Volume 15, pp. 17-40.

ISNARD, H., 1951, *La colonisation agricole à Madagascar*, in Revue de géographie alpine.1951, Tome 39, N°1, pp. 97-125.

Le BOURDIEC, F., 1977, *Géographie historique de la riziculture malgache. Madagascar*, Revue de Géographie, n° 31, pp. 11-72.

LONIEWSKI, A., 1930, *Note exposant l'activité de la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière et du Cadastre pendant l'année 1929 et le premier semestre 1930*, Direction des Domaines, de la Propriété Foncière et du Cadastre. CAOM.

RAHARIJAONA, H., 1995, *La terre et les hommes à Madagascar*, Le Marais.

RAISON, J.-P., 1969, *Les travaux du service topographique de Madagascar et leur utilisation en sciences humaines*, Madagascar, Revue de Géographie N° 14, ORSTOM.

RAISON-JOURDE, F., 1991, *Bible et pouvoir à Madagascar au XIXème siècle, Invention d'une identité chrétienne et construction de l'Etat (1780-1880)*, Collection "Homme et Sociétés". Paris: Karthala.

RAKOTO, I., RAMIANDRASOA, F., RAZOHARINORO, R., 1995, *Histoire des institutions*, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS.

ROBERT, G., 1970, *L'Opération Productivité Rizicole*, Colloque de Mantasoa.

TEYSSIER, A., RAVELOMANANTSOA, Z., RAHARISON H. (ed.), 2008, *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, Paris: Karthala, pp. 19-33.

WAAST, R., 1983, *Développement des sociétés occidentales malgaches au XXème siècle, Le cas de la transition au Capital dans le Nord-Ouest malgache*, Changements sociaux dans l'Ouest malgache, Annales de Géographie, vol. 92, n° 513, pp. 620-622.

# Illustrations

## Figures

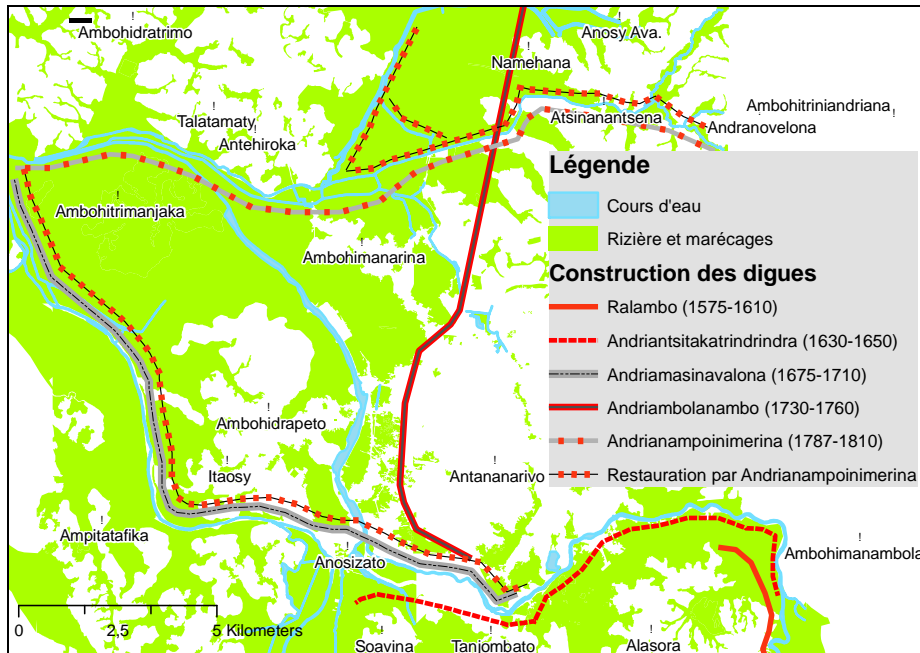


Figure n° 1 : La construction des digues autour de la plaine de Betsimitatatra par les rois de l'Imerina

Source : Carte de G. Mantaux in Le Bourdieu, 1977

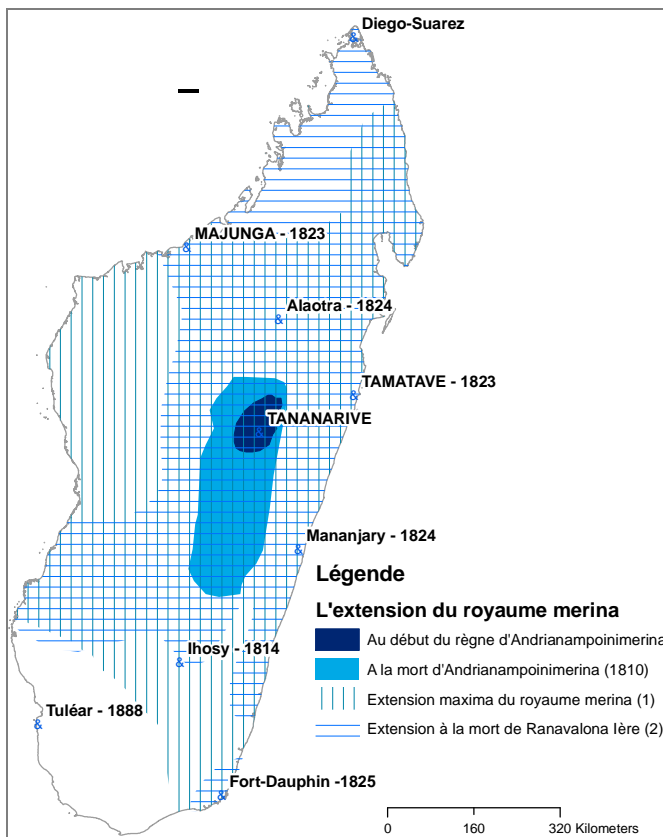


Figure n° 2 : L'expansion du royaume Merina à partir de 1794

Source : Raison-Jourde, 1991



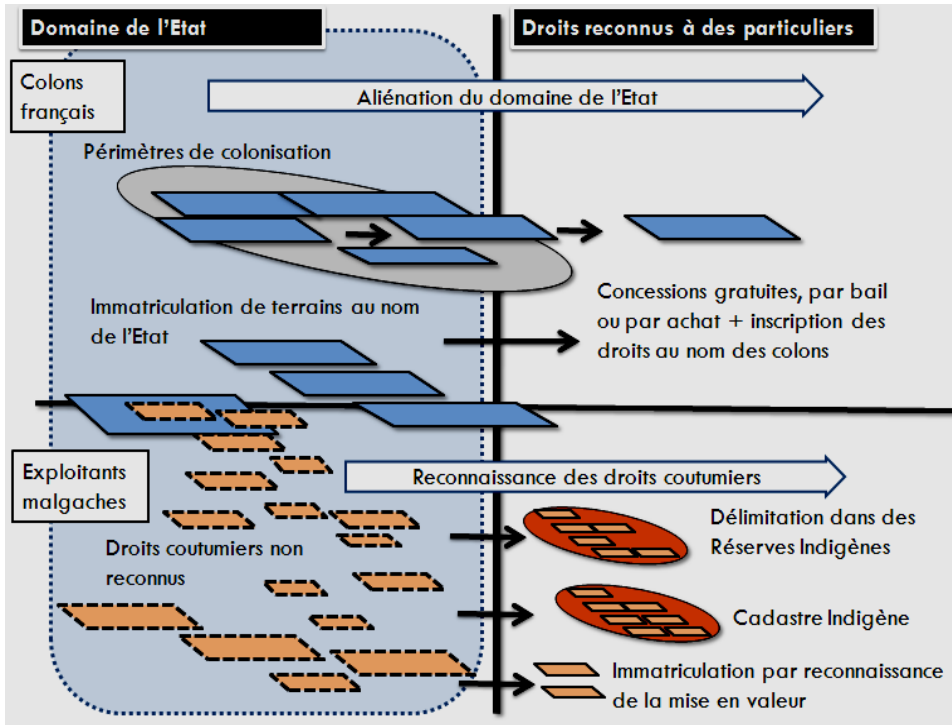


Figure n° 5 : Le système foncier de la colonisation : l'aliénation des terres aux français et la reconnaissance des droits coutumiers

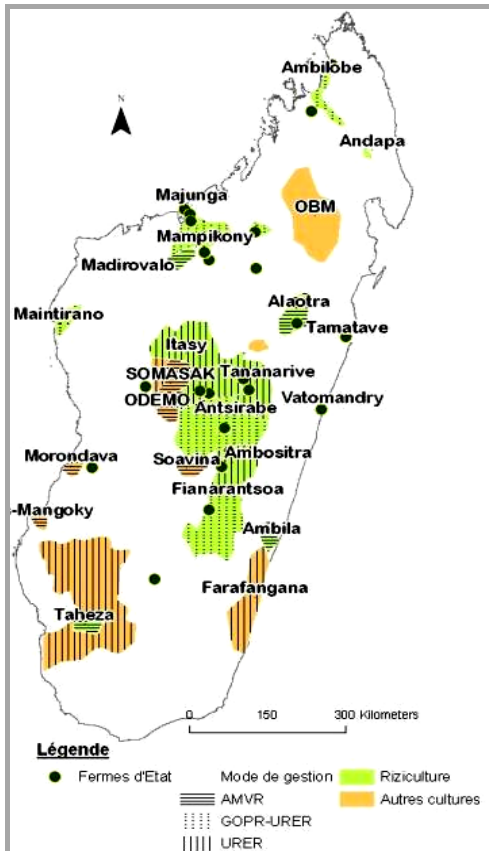


Figure n° 6 : La mise en œuvre des grands projets d'aménagement

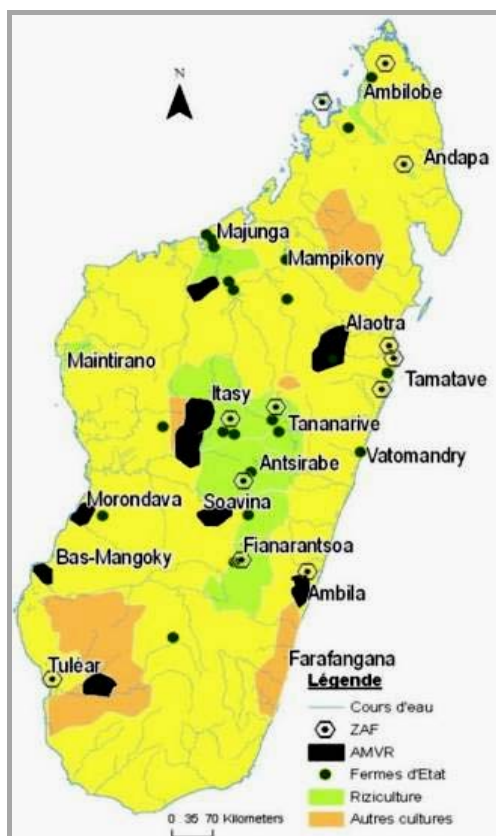


Figure n° 7 : Localisation des Zones d'Aménagement Foncier et des autres projets d'aménagement

Source : Hanicotte, 1973

## Tableaux

Tableau n° 1 : Terrains immatriculés et cédés en concession aux autochtones et aux étrangers, en 1938

	Etrangers			Malagasy		
	Nombre	Surface (Ha)	Taille moyenne des parcelles (ha)	Nombre	Surface (ha)	Taille moyenne des parcelles (ha)
Titres fonciers	5 729	464 000	81	14 146	73 400	5
Concessions provisoires	1 930	171 875	89	11 199	73 125	7
Concessions définitives	1 333	77 857	58	1 920	12 526	7
<b>TOTAL</b>	<b>8 992</b>	<b>713 732</b>	<b>79</b>	<b>27 265</b>	<b>159 051</b>	<b>6</b>

Source : Boulmer, 1938

Tableau n° 2 : Rapport entre surface des terrains délimités et surface des terrains exploités par les étrangers sur la côte Est, en 1938

	Terrains délimités	Cultures commerciales	Cultures vivrières	Total exploités	% exploités
Maroantsetra	1 023	227	0	227	22%
Sainte Marie	1 716	1 105	0	1 105	64%
Fénérive	8 245	1 490	20	1 510	18%
Tamatave	12 231	8 974	121	9 095	74%
Mahanoro	4 873	770	580	1 350	28%
Vatomandry	16 696	5 190	205	5 395	32%
Brickaville	22 136	4 937	95	5 032	23%
	66 920	22 693	1 021	23 714	35%

Source : Colonie de Madagascar et dépendances<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Centre d'Archives d'Outre-Mer, Aix-En-Provence.



## Annexe : Chronologie simplifiée des dirigeants merina et malagasy

<i>Nom</i>	<i>Période</i>
<i>Les rois à l'origine du royaume merina à l'époque des royaumes</i>	
<i>Rafohy et Rangita</i>	
<i>Andriamanelo (Alasora)</i>	
<i>Ralambo (Ambohidrabiby)</i>	
<i>Andrianjaka (Antananarivo)</i>	
<i>Andriamasinavalona</i>	1675-1710
<i>Andrianjafy</i>	
<i>Andrianampoinimerina (royaume merina)</i>	1787-1818
<i>Radama Ier</i>	1817-1828
<i>Les souverains du royaume de Madagascar</i>	
<i>Ranavalona Ière</i>	1828-1861
<i>Radama II</i>	1861-1863
<i>Rasoherina</i>	1863-1868
<i>Ranavalona II</i>	1868-1883
<i>Ranavalona III</i>	1883-1887
<i>Administration Coloniale Française</i>	1897-1959
<i>Les dirigeants de la période de l'Indépendance</i>	
<i>1<sup>ère</sup> République : Tsiranana</i>	1960-1972
<i>Transition : Général Ramanantsoa (directoire militaire)</i>	1972-1975
<i>Ratsimandrava</i>	1975-1975
<i>2<sup>ème</sup> République : Ratsiraka</i>	1975-1991
<i>Transition : Razanamasy</i>	1991-1992
<i>3<sup>ème</sup> République : Zafy</i>	1993-1996
<i>Ratsiraka</i>	1996-2001



# La sécurisation foncière dans et autour du complexe d'aires protégées de la Montagne d'Ambre

Nathalie RAMILAMANANA  
 Jules RAZAFIARIJAONA  
 Rolland RAZAFINDRAIBE  
 Sylvain RAMANANARIVO  
 Sigrid AUBERT GILON  
 Romaine RAMANANARIVO

## Résumé

Le complexe d'Aires protégées de la Montagne d'Ambre, géré par Madagascar National Parks, est une zone fertile qui joue un rôle important dans l'économie rurale de la région de Diana. La Montagne d'Ambre est immatriculée au nom de l'Etat. Certains riverains sont autorisés à cultiver sous certaines conditions dans les Zones d'Utilisation Contrôlée. Les usagers établis dans les Zones Périphériques ont connu des dysfonctionnements au niveau des pratiques foncières de leur exploitation. Il convient ainsi de cerner dans le contexte étudié les impacts de l'existence du complexe sur la population riveraine et d'évaluer la dynamique des modes de sécurisation foncière y afférents depuis la colonisation. Des enquêtes auprès de 30% des ménages exploitant les Zones d'Utilisation Contrôlée de la Réserve Spéciale N°2 ont été effectuées afin d'apprécier les impacts du système mis en place par le biais du niveau du revenu par exploitant par jour. Une étude rétrospective des archives de la conservation foncière et du registre des activités du guichet foncier de Mahavanona a été menée en vue d'établir un recensement des terrains sécurisés foncièrement dans et autour de la Montagne d'Ambre. Les données obtenues ont été traitées par la statistique descriptive et l'analyse factorielle discriminante. Une typologie des exploitants des Zones d'Utilisation Contrôlée de la Réserve Spéciale N°2 selon leurs principales cultures et une autre relative aux ménages enquêtés en fonction de leurs stratégies foncières ont été réalisées. Les résultats ont montré que les pressions au niveau du complexe se sont accrues en 2009 et en 2010. Le revenu par exploitant par jour se solde à 0,81USD. Les ménages enquêtés sont très enclins aux spéculations foncières et ne connaissent pas l'existence du guichet foncier de Mahavanona dont les activités sont en déclin depuis 2009. Les parcelles des sections cadastrales étudiées enregistrent un taux de sécurisation foncière de 42%.

*Mots-clés : Aire protégée, montagne d'Ambre, région Diana, sécurisation foncière, cadastre, guichet foncier, Joffreville, Sakaramy, Mahavanona*

## Abstract

The complex of protected areas around the Amber Mountain, managed by Madagascar National Parks, is a fertile area which plays an important role in the rural economy of the Diana region. Amber Mountain is registered in the name of the State. Some residents are allowed under certain conditions to cultivate in Controlled Use Zones. All users in Peripheral Areas have experienced failures in land tenure practices in their operations. It is therefore necessary to identify the impact of the existence of this complex on the local population in the context under study and to assess the dynamic patterns of related land tenure since colonization. Surveys were undertaken of 30% of households making use of the Controlled Use Zones of the Special Reserve No. 2 in order to assess the impact of the system based on the level of income per operator per day. A retrospective study of conservation archives and the register of land activities of the Mahavanona land registry office was conducted in order to establish an inventory of well-protected land in and around the Amber Mountain. The data obtained were examined with descriptive statistics and discriminant analysis. A typology of operators in Controlled Use Areas Special Reserve No. 2 was established, based on their main crops and on the land use strategies of surveyed households. The results showed that pressure at the level of the complex increased in 2009 and 2010. Income per operator per day equals USD 0.81. The surveyed households are keen to engage in land speculation and do not know of the existence of the land registry office of Mahavanona whose activities have been in decline since 2009. The cadastral land plots under study sections have a high rate of land tenure of 42%.

*Keywords: Protected Area, Amber Mountain, Diana Region, security of tenure, Cadastre, Land office, Joffreville, Sakaramy, Mahavanona*

## Introduction

---

Pour un pays à vocation agricole comme Madagascar, la question touchant la sécurisation foncière est cruciale et occupe une place importante dans le processus de développement rural. En effet, le décalage entre le besoin de sécurité foncière des individus et la capacité de l'Etat central à délivrer des titres de propriété constitue un frein important à ce développement ceci malgré la mise en œuvre, certes limitée, d'opérations cadastrales. Il en résulte une crise foncière caractérisée par le débordement des services fonciers et l'occupation sans aucune reconnaissance officielle par la population de terres domaniales (Andrianarisoa, 2005). Depuis mars 2004, la conception des nouvelles orientations de la politique foncière par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en charge des Domaines a abouti à la présentation d'une lettre de politique foncière (Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005) ; ce qui a permis l'élaboration du Programme National Foncier (PNF) destiné à sortir le pays de cette crise foncière en instaurant une véritable réforme foncière. Ce programme s'appuie sur un principe de décentralisation de la gestion du foncier au niveau communal ou intercommunal, matérialisée localement par la création de guichets fonciers communaux, véritables services de proximité, plus proches du citoyen.

Il est très difficile pour les paysans de comprendre le fonctionnement de cette réforme foncière. De plus, bon nombre de responsables communaux ont une connaissance vague des textes en vigueur sur la gestion foncière (Rasoamalalavao *et al.*, 2011). Ce qui fait que l'application des nouvelles politiques foncières rencontre des problèmes surtout dans le milieu rural. La politique environnementale malagasy met en exergue la nécessité d'assainir les relations entre l'homme et son espace, autrement dit de s'attaquer réellement à la résolution des problèmes fonciers à Madagascar (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville, 1997). Juridiquement, une Aire Protégée est une portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres (Loi n° 2005-019). Toujours d'après cette loi, une Aire Protégée n'est ni un terrain dépendant des Domaines de l'Etat et par conséquent des collectivités décentralisées et d'autres personnes morales de droit public, ni un terrain des personnes privées. Les populations riveraines des Aires Protégées sont familiarisées aux bienfaits des ressources naturelles et elles tirent le meilleur parti des avantages de ces aires. Afin de sécuriser le foncier des agriculteurs en périphérie des AP, un certain nombre d'opérations cadastrales ont été initiées, notamment autour de la Montagne d'Ambre dans les années 1990, durant le Programme Environnemental numéro 1 (PE I). Des processus de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables vers les populations locales ont été initiés durant la deuxième phase du Programme (PE II). Pour un développement local durable, le transfert de gestion doit être sécurisé foncièrement non seulement pour les populations mais également pour l'administration

forestière chargée de la localité. Les populations locales reconnaissent la nécessité de préserver le milieu naturel pour pérenniser leurs systèmes agraires (Andrianifahanana, 1998). Sans la sécurisation foncière, il est difficile de demander au paysan de prendre soin de la terre ou de la mettre en valeur de manière rationnelle. Or, les paysans riverains des Aires Protégées sont autorisés, sous certaines conditions, à exploiter partiellement les ressources naturelles y existantes, notamment au niveau des Zones d'Utilisation Contrôlée (ZUC) et des Zones Périphériques ; et il se peut qu'ils ne disposent d'aucune garantie de revendiquer juridiquement sur le sol exploité. Ce constat fait apparaître les réalités contradictoires dans l'étude. De plus, il règne une certaine confusion en ce qui concerne le régime juridique spécifiant le foncier des Aires Protégées et de leur périphérie à Madagascar.

La problématique de cette étude s'appuie sur la question suivante : « Faut-il immatriculer les Aires Protégées, et en l'occurrence leur périphérie, au nom de l'Etat, au nom du Ministère de l'Environnement et des Forêt (MEF), au nom du gestionnaire ou au nom des privés riverains (individus ou communautés) lesquels sont légalement autorisés à gérer et à exploiter ces Aires Protégées sous certaines conditions bien établies ? ». Les questions de recherche qui découlent de cette problématique s'énoncent comme suit : L'implication des populations riveraines dans l'exploitation et la conservation de l'Aire Protégée leur est-elle concrètement rentable ? Comment se croisent les pratiques et la logique foncière des paysans riverains de la Montagne d'Ambre et celles des services fonciers de proximité communaux, ainsi que des services domaniaux et forestiers étatiques ? L'objectif global de cette étude est de déterminer l'évolution dans le temps et dans l'espace de la sécurisation foncière dans et aux alentours du complexe d'Aires Protégées de la Montagne d'Ambre. Les objectifs spécifiques avancés sont de cerner les avantages des paysans riverains profitant des ressources naturelles du complexe d'Aires Protégées, et d'évaluer la dynamique des modes de sécurisation foncière dans et aux environs de la Montagne d'Ambre depuis la colonisation jusqu'à nos jours. Cet article met en exergue les avantages socio-économiques et financiers tirés par les paysans riverains de la Montagne d'Ambre en exploitant les ressources naturelles qui y sont présentes, et les dynamiques de sécurisation foncière dans et autour de la Montagne d'Ambre depuis la colonisation jusqu'à maintenant.

## Matériels et méthodes

---

### Cadrage de la zone d'études

La Montagne d'Ambre, dont les coordonnées sont de 12° 36' 43" latitude Sud et 49° 09' 15" longitude Est, est située dans le district d'Antsiranana II, région de Diana au Nord de Madagascar (Cf. *Carte*). Cette montagne qui abrite un complexe d'Aires protégées est un massif volcanique dont le pic culmine les 1 475 mètres d'altitude. Elle est dotée, de ce fait, d'un microclimat identique à celui des Hautes Terres du Centre de Madagascar (Ministère de l'Environnement, 2001). Le territoire des Aires protégées de la Montagne d'Ambre, dont la superficie totale est de 23 010 ha,

est rattaché administrativement à une quarantaine de *Fokontany* appartenant à 12 Communes parmi les 21 Communes composant le district d'Antsiranana II.

La localisation géographique et administrative de la Montagne d'Ambre, les délimitations des zones de protection et périphérique du complexe, et la délimitation géographique des communes ayant des *fokontany* insérés dans les Aires protégées sont présentées dans la carte. Les chefs-lieux des communes de Joffreville et de Sakaramy, portes d'entrée du complexe, sont localisées dans la zone de protection de la Réserve Spéciale N°2 (RS2). Cette Réserve se trouve au Nord du Parc. Joffreville, appelée également Ambohitra, renferme une population de 2 897 habitants en 2011. La commune de Sakaramy, un ancien *fokontany* de Joffreville et donc nouvellement constituée depuis 2008, a abrité 2 200 habitants en 2011. La commune rurale d'Antsahampano, située à l'extrême Nord du complexe, renferme la Réserve Spéciale N° 1. Les chefs-lieux des neuf autres communes sont situés dans la zone périphérique du complexe.

## La zone étudiée

### *Ses spécificités écologiques*

Le site d'étude concerne globalement le complexe et sa zone périphérique et plus particulièrement les communes de Joffreville, de Sakaramy et de Mahavanona. Le choix est justifié par l'existence de différents projets et programmes environnementaux et fonciers depuis la colonisation du fait de ses spécificités écologiques, économiques et sociales. En général, la zone d'étude a toujours été l'objet de conflits fonciers liés à son historique.

Une forte pluviométrie (3 500 mm par an contre moins de 800 mm pour sa région d'appartenance), un riche réseau hydrographique servant à alimenter en eau potable la ville d'Antsiranana et une richesse en faune et en flore endémiques font de la Montagne d'Ambre un écosystème unique que l'administration coloniale a déjà voulu conserver en créant la Station Forestière en 1937, et par la suite le Parc National et la Réserve Spéciale N°2 en 1958.

L'Etat actuel prend la relève en procédant à des extensions constituées par la Forêt Classée et la Réserve Spéciale N°1, dans le cadre de la réalisation du Plan Environnemental III (PE III) suite à la ratification de Madagascar de la déclaration de Durban en 2003, ainsi que de la Convention du protocole de Kyoto en 2005, ayant abouti à une politique visant à tripler la superficie des Aires Protégées terrestres et maritimes.

### *Ses spécificités économiques et sociales*

Le Parc est l'une des destinations touristiques les plus visitées à Madagascar constituant un important intérêt économique pour le district, pour la région et pour le pays (Madagascar National Parks, 2011). Véritable oasis au sein du district, la Montagne d'Ambre (MDA) joue un rôle important dans l'économie locale essentiellement basée sur l'agriculture, l'élevage et les activités touristiques (Republikan'i Madagasikara, 2007). Ce fort potentiel économique attire bon nombre de migrants nationaux et étrangers vers la zone d'étude, faisant accroître la densité de sa population et les risques de défriches illicites excessives des parties forestières du complexe. Cette situation en faveur des

cultures vivrières ou non entraîne par conséquent, une augmentation des accaparements sauvages des terrains situés à l'intérieur des Aires protégées.

#### *Son passé colonial*

Pendant la colonisation, les terrains très fertiles et très vastes situés dans les zones périphériques de cette montagne forestière ont été immatriculés aux noms de l'Etat et de colons français. La situation n'a pas changé après l'indépendance jusqu'à la fin des années 1980, au cours desquelles des actes de rétrocession des propriétés à l'Etat et des demandes d'acquisition des particuliers Malagasy ou requérants sont effectuées et déposées à la Conservation foncière.

#### *Ses spécificités foncières*

La montagne d'Ambre a fait partie d'un programme d'opération cadastrale étalée de 1994 en 1996. La subdivision en sections et sous-sections cadastrales a concerné la zone périphérique et la zone de protection des Aires protégées. Pour des raisons inconnues, ces opérations cadastrales n'ont pas touché la commune de Mahavanona. Suite à la réforme foncière malagasy de 2005, un diagnostic foncier a été effectué dans la région de DIANA au cours de l'année 2006. Le résultat du diagnostic a conduit à la création du guichet foncier de Mahavanona le 07 Juin 2007, parmi les 19 autres répartis dans tout Madagascar. Ce guichet foncier porte le statut de Centre de Ressources et d'Information Foncière (CRIF), « centre commun de compétences en systèmes d'information » (Teyssier *et al.*, 2007).

#### *L'insécurité foncière régnant au niveau des zones périphériques des Aires protégées*

Au cours de la première phase du Programme Environnemental, des travaux de sécurisation foncière ont été entrepris au niveau des zones périphériques des Aires protégées de la Montagne d'Ambre consistant en des opérations cadastrales. Le but de ces opérations a été de sédentariser les populations riveraines afin de leur éviter de s'introduire et de coloniser les terrains à protéger. Pour le cas de la zone d'étude, le cadastre initié depuis cette période n'est pas encore finalisé à 100% actuellement. Le fort potentiel économique de cette zone ne cesse d'attirer des migrants qui risquent d'accaparer les terres des autochtones entraînant une insécurité foncière au niveau des terrains cadastraux non titrés.

### **Les bases juridiques de l'étude**

L'étude s'appuie sur des recherches documentaires et la consultation de textes/lois relatifs au foncier forestier, à la réforme foncière et à la conservation des ressources naturelles. La plus importante est la nouvelle loi cadre foncière, la Loi 2005-019 ayant conduit à la réforme foncière. Ceci n'exclut pas de cette étude la consultation des anciennes lois foncières. L'évolution de la législation se rapportant à la politique forestière sert également de base à cette étude, en l'occurrence le Code de Gestion des Aires Protégées (COAP).

### **Les documents étudiés**

Des livres fonciers relatifs à la zone d'étude, au sein de la Circonscription Domaniale et de la Conservation Foncière d'Antsiranana, ont été consultés afin d'identifier le propriétaire de MDA. Des

documents se rapportant au Plan de Sauvegarde Sociale et Environnementale (PSSE) de la Montagne d'Ambre ont été consultés au niveau de Madagascar National Parks de Joffreville, dans le but de discuter des avantages socio-économiques et financiers des ménages riverains de MDA habitant Sakaramy. L'étude des cahiers de charge contenant les conditions d'exploitation par les ménages des ZUC de la RS2 a permis d'obtenir des informations.

Des planches cadastrales, des plans d'enquêtes, des plans ortho-photo-numériques, des bordereaux d'envois et des archives se rapportant au Cadastre de la ceinture de MDA ont été dépouillés à la Circonscription Topographique d'Antsiranana afin de rassembler des données utiles à l'élaboration du recensement des parcelles cadastrales titrées. Les registres chronologiques des demandes de certification et des certificats délivrés ont été consultés au guichet foncier de Mahavanona.

### **Mise en exergue des avantages socio-économiques et financiers des exploitants des ZUC de la RS2**

Afin de mettre en exergue les avantages socio-économiques et financiers tirés par les paysans riverains de la Montagne d'Ambre, une typologie des exploitants a été menée au niveau de 123 exploitants des ZUC de la RS 2. Cette typologie est suivie du calcul du revenu journalier moyen des ménages enquêtés et de l'analyse de l'évolution des infractions perpétrées au complexe.

#### *Typologie et calcul du revenu des exploitants*

Pour la typologie, les variables étudiées sont le nombre d'années pendant lesquelles le ménage l'a exploité, la superficie de la parcelle cultivée dans les ZUC, et les principales cultures pratiquées. La typologie des ménages ciblés a été obtenue à partir d'une classification ascendante hiérarchique (CAH), de K-means et de l'analyse factorielle discriminante (AFD). L'analyse factorielle des correspondances (AFC) a été employée afin d'apprécier le rapprochement entre individus et variables.

Le calcul du revenu par personne par jour fait appel aux données collectées relatives aux activités génératrices de revenus des 37 ménages enquêtés (30% de la totalité des ménages cultivant dans les ZUC de la RS2), soit l'agriculture, l'élevage et les autres activités.

Le revenu agricole réel annuel est représenté par la production brute (vendue et/ou autoconsommée) déduite des consommations intermédiaires (métayage). Les semences, les fertilisants biologiques et l'alimentation des animaux domestiques des ménages font partie de la production réinvestie dans l'exploitation et ne sont pas comprises dans les charges. Les ménages enquêtés ne sont ni subventionnés ni habitués aux produits phytosanitaires. La main-d'œuvre employée est familiale.

Le revenu agricole net équivaut au revenu agricole réel amputé des charges fixes (impôts et taxes foncières). La valeur calculée est ensuite ramenée à la taille moyenne des ménages enquêtés et à un jour. Le résultat final est donné en dollar Américain (USD) afin de comparer le revenu obtenu au seuil de pauvreté fixé par la Banque mondiale.

#### *Evaluation des pressions perpétrées par les populations riveraines*

Il est question des pressions enregistrées par le service de MNP chargé de la zone Nord de la

Montagne d'Ambre (MNP de Joffreville) de 2008 à 2011. Les données relatives aux pressions ont été obtenues lors d'entretiens auprès des responsables du MNP de Joffreville.

Les variables associées aux types de pressions perpétrées au niveau de la Montagne d'Ambre sont :

- la superficie des terrains ayant subi des dommages,
- l'effectif des terrains vandalisés,
- l'effectif des délinquants, et
- la dimension métrique d'infrastructure ciblée.

### **Analyse des dynamiques de sécurisation foncière**

Afin de décrire les dynamiques de sécurisation foncière dans et autour de la Montagne d'Ambre depuis la colonisation jusqu'à maintenant, la méthodologie adoptée a été d'inventorier les parcelles cadastrales titrées, les terrains certifiés et d'apprécier la stratégie foncière de la population rurale de la zone d'étude.

#### *Inventaire des terrains cadastrés finalisés*

Au niveau de la Circonscription Domaniale, l'inventaire des terrains immatriculés a été effectué en se basant sur les livres fonciers. Au niveau de la Circonscription topographique, trois sources différentes ont permis d'aboutir au recensement des terrains dotés de titre cadastral :

- les plans ortho-photos de localisation (constitués par les planches cadastrales, les plans d'enquêtes et les plans ortho-photos proprement dits),
- les bordereaux d'envoi du service domanial, et
- les archives du Cadastre.

En ce qui concerne la Montagne d'Ambre, les sections étudiées ont été choisies en fonction de leur proximité immédiate des Aires Protégées et en fonction de la disponibilité des documents les concernant. Neuf sections et 69 sous-sections ont été étudiées.

Afin de visualiser la situation foncière de la zone d'étude, les archives de la Circonscription Topographique d'Antsiranana ont été utilisées car la consultation des livres fonciers de la Circonscription des Domaines et de la Conservation Foncière a été jugée fastidieuse, les documents n'étant pas classés de manière ordonnée. Les sections cadastrales étudiées ont été limitées par l'insuffisance éventuelle des éléments formant un document complet. Le choix a porté sur 78 sections situées aux alentours immédiats du complexe. Quelques 35 sections choisies ont dû être éliminées car les archives les concernant ont été incomplètes. Le nombre total de sections étudiées s'élève à 43, représentant 1 993 parcelles cadastrales.

#### *Inventaire des terrains certifiés et variables utilisées*

Les terrains certifiés se trouvent au niveau de la commune de Mahavanona. Les variables, constituées par le nombre de demandes de certification et par celui des certificats délivrés, ont permis de mettre en exergue l'évolution dans le temps des activités du GF de la commune.

## Stratégies foncières de la population rurale de la zone d'étude et variables utilisées

La particularité des 37 ménages enquêtés consiste au fait qu'ils ont des parcelles agricoles dans les ZUC de la RS2 du complexe. En outre, ces ménages possèdent également des terrains en dehors de l'Aire protégée. Un recensement de l'appropriation foncière concernant ces terrains situés en dehors du complexe a été inclus dans la fiche d'enquêtes destinée aux ménages cibles.

Les variables utilisées sont tirées des questions touchant les biens immobiliers, ainsi que les modes de sécurisation et les stratégies foncières du ménage. En plus des variables relatives à l'identification et l'état civil de l'enquêté(e), les variables suivantes ont été considérées : le mode d'appropriation par héritage, les stratégies de régulation foncière, les spéculations foncières, les biens immobiliers, la fiscalité foncière, et l'évaluation des connaissances relatives à la réforme foncière et au GF.

### Traitement des données

Les données collectées sont traitées sur XLStat. Une typologie des ménages ciblés a été obtenue à partir d'une classification ascendante hiérarchisée (CAH), de K-means et de l'analyse factorielle discriminante (AFD).

### Limites de l'étude

Les PLOF du GF de Mahavanona n'ont pu être consultés pour des raisons d'interdiction d'accès. Il a donc été impossible de situer géographiquement les terrains certifiés.

Les terrains reconnus localement au nom de particuliers par d'autres moyens (coutumiers, petits papiers ou autres) n'ont pu être recensés que par le biais de l'échantillon de ménages enquêtés, lequel représente une infime partie de la population totale.

Pour des raisons techniques, toutes les sections cadastrales constituant l'ensemble de la zone d'étude n'ont pu être étudiées. Les mises en valeur et les superficies des parcelles recensées dans cette étude n'ont pu également être déterminées. Il est aussi à remarquer que les données concernant les mises en valeur des parcelles des ZUCs de la RS2 du complexe ne sont pas mises à jour lors de cette étude.

## Résultats

---

### Une dynamique ouverte à la sécurisation des pratiques et des revenus

*Importance notable de la polyculture et revenu des exploitants agricoles des ZUC encore en dessous du seuil de pauvreté*

Les ZUC sont des surfaces agricoles aménagées par la population mais comprises dans la délimitation de l'Aire protégée. Elles sont autorisées par le MNP à être cultivées par les riverains du complexe. La présente étude est focalisée sur les ZUC de la RS2, laquelle se situe à proximité de Joffreville et de Sakaramy. Les ménages concernés sont au nombre de 123 depuis 1996, date de la prise du MNP de la gestion du complexe. Ils bénéficient de beaucoup d'avantages, en plus de la fertilité du sol due au micro climat de la montagne, comme l'exonération de taxes foncières ainsi que



des matériels agricoles et des animaux d'élevage octroyés par le MNP en compensation des terrains « accaparés » par ce dernier (cas des extensions de 2006). La superficie totale de l'ensemble des ZUC étudiées représente 3,3% de celle de la RS2, et 38% de celle de l'ensemble de toutes les ZUC du complexe.

Les exploitations agricoles étudiées sont divisées en trois groupes. Le premier et le troisième (92%) pratiquent de la polyculture (113 exploitants) : le premier (46%) concerne 52 petites exploitations agricoles récemment installées, spécialisées dans l'agriculture pérenne et pratiquant essentiellement la culture de bananiers, du litchi et de la vanille ; le troisième (54%) est composé de 61 riziculteurs cultivant en plus du bambou, essentiellement utilisé pour la construction et l'artisanat dans la fabrication de pots de fleurs. Le deuxième groupe concerne 10 exploitants pratiquant la monoculture (8%) ; ils travaillent dans des grandes et des anciennes exploitations agricoles et se spécialisent dans la culture du khat.

Le revenu moyen par personne et par jour au niveau des ménages cultivant dans les ZUC de la RS2 a été évalué à 0,81USD pour une taille moyenne des ménages égale à 7. En 2011, 1USD a été évalué à Ar 2 200.

#### ***Pressions anthropiques exercées dans le complexe : persistance des défrichements et des coupes illicites***

Il a été constaté que des pressions anthropiques sont exercées par les populations riveraines du complexe. Les feux de brousse, particuliers à la Réserve Spéciale numéro 01, touchant ainsi les Communes d'Antsampano et de Mangaoko, ont atteint des terrains d'une superficie de 3 hectares en 2009, et de 5 hectares en 2010. Les défrichements, dont le but est de permettre aux paysans de cultiver du khat, des arbres fruitiers et du riz, sont particuliers aux Communes de Joffreville, de Mahavanona et d'Antsalaka. Les coupes illicites concernent les bois précieux comme le palissandre (25%), les bois d'œuvre tels que le *ramy* (25%) et les bois de construction (50%). Depuis 2006, environ 250 m de canaux d'irrigation ont été victimes de captage illicite d'eau. Ce genre de pression, très fréquent à Besokatra, un *fokontany* de la Commune de Mahavanona peut constituer un délit majeur car elle entraîne le manque d'eau et une mauvaise récolte agricole.

### **Un renouvellement de la sécurisation foncière dans et autour de la Montagne d'Ambre**

#### ***Conservation foncière : procédure cadastrale inachevée***

L'opération cadastrale initiée en 1996 concerne la « ceinture » de la Montagne d'Ambre. Ceci touche essentiellement la partie limitrophe extérieure de la zone tampon, ainsi que la zone de protection et la zone périphérique des Aires Protégées d'Ambre. La phase physique de cette opération cadastrale a pu recenser près de 13 000 parcelles foncières et domaniales (Nourissat *et al.*, 2010). Faute de financement, 23% des parcelles bornées ont été titrées (près de 3 000 terrains). Sur les 1 993 parcelles cadastrales étudiées, 42% ont été sécurisés foncièrement : 7,5% rétrocédés à l'Etat Malagasy et 34,5% titrées à des particuliers.

En ce qui concerne les Communes de Joffreville et de Sakaramy, au niveau desquelles les terrains ont appartenu et été titrés à des colons français, l'aboutissement de l'opération cadastrale a été

difficile, voire impossible pour la plupart des cas. La population de ces localités est actuellement en conflit non seulement avec les descendants de ces colons, mais également avec les étrangers, blancs pour la plupart, qui ont acheté ces propriétés auprès des descendants des colons.

***Guichet foncier de Mahavanona : activité en stagnation***

En ce qui concerne le GF de Mahavanona, ses activités sont en régression depuis 2009, année coïncidant au début de la crise sociopolitique actuelle du pays provoquant le départ des principaux bailleurs de fonds des guichets de cette zone. Les demandes de certification et les certificats correspondants délivrés suivent la même tendance à la baisse. Depuis la création du guichet en 2007, un total de 972 demandes de certification a été effectué. 20% ont abouti jusqu'au moment de l'étude ; sur les 202 certificats délivrés, 106 ont été attribués à des femmes. Il est à noter que le nombre de demandes attendues n'a pas été disponible.

***Stratégies foncières des populations riveraines du complexe : insécurité foncière chronique et exploitation des transactions par petits papiers***

Devant l'échec quasi-total du cadastre initié au cours du PE1, cette zone est exposée à de l'insécurité foncière chronique. Les transactions foncières, qui sont moyennement courantes au sein de cet échantillon de population, s'opèrent par petits papiers dans les nombreux cas où les terrains spéculés ne sont pas sécurisés. Le mode d'appropriation par héritage n'est pas commun aux ménages étudiés. Une typologie suivant les modes d'appropriation et les stratégies foncières des ménages enquêtés pour leurs terrains cultivés ou non situés en dehors du complexe a abouti à la définition de trois classes. La première classe représente 54,1% de l'échantillon et comprend les ménages rattachés aux coutumes foncières : ils ne sont pas propriétaires des terrains qu'ils exploitent, ne payent pas de taxes foncières communales et ne connaissent rien de ce qui concerne un guichet foncier. La deuxième classe concerne 21,6% des ménages enquêtés et regroupe les propriétaires de terrains d'habitation qui ont tendance à payer des taxes foncières et n'ont aucune connaissance de tout ce qui a relation avec un guichet foncier. La troisième classe englobe les propriétaires de rizières régulées foncièrement par petits papiers : ils payent des taxes foncières et ont une vague connaissance de l'existence et du fonctionnement du GF de Mahavanona.

Les enquêtes ont également montré que les ruraux comprennent mal le fonctionnement de ce GF. Ceci peut s'expliquer du fait de l'absence d'une telle structure au niveau de ces communes, mais ils aspirent à ce que leurs terres soient inscrites et enregistrées pour qu'ils se sentent sécurisés cette fois-ci à moindre coût.

La commune de Joffreville a procédé récemment à des recensements fonciers pour des raisons fiscales. Ces mesures communales pourraient induire en erreur la population croyant que paiement de taxes équivaut à appropriation définitive et vice-versa. En effet, lors des enquêtes, il a été constaté que certaines personnes qualifient de titré tout terrain dont elles possèdent, ne serait-ce qu'un plan cadastral, ou un bornage lesquels ne constituent en aucun cas de garantie de sécurisation foncière.

## Discussions

### **Les ZUC, pour une valorisation économique et sociale, soumises aux conditions inscrites dans le cahier des charges du MNP**

Les impacts de l'existence de la Montagne d'Ambre sur les populations riveraines sont essentiellement sociaux, économiques et financiers. Les ménages cultivant des parcelles dans les ZUC en tirent de nombreux avantages, notamment agricoles et économiques entraînant par la suite des avantages financiers et sociaux. Leur niveau de vie est nettement plus amélioré que celui des autres populations riveraines. En effet, la plupart des ménages enquêtés de Joffreville habitent dans des maisons en dur, soit en locataire soit en propriétaire. Mais ceci est discutable du fait du passé militaire de cette commune. Toutes ces habitations en dur sont en fait des logements de caserne de l'Armée française anciennement installée dans la zone. Mais le fait que ces ruraux aient la possibilité financière de louer un logement en dur peut être considéré comme un avantage social positif dans ces cas, étant donné que la plupart des ruraux Malagasy vivent dans des cases de moindre coût fabriquées à partir de matériaux de construction locaux.

### **Faiblesse relative du revenu moyen des enquêtés**

Comme mentionné plus haut, le revenu moyen calculé par personne et par jour au niveau des ménages exploitant des terrains de cultures dans les ZUC de la RS2 est de 0,81USD. Ce chiffre est incomparable à la situation enregistrée par BIODÉV dans le cadre du PSSE, où le revenu moyen quotidien par individu obligé de travailler en dehors des Aires protégées a été estimé à 0,069 USD. En effet, l'étude a été menée au niveau de la commune de Sakaramy, sur 190 ménages représentant 1 140 individus (Ministère de l'Environnement et des Forêts & Madagascar National Parks, 2010) ; cette étude a conclu qu'un ménage de Sakaramy pratiquant à la fois la coupe de bois et la chasse dans l'Aire protégée, et ayant des membres servant de main d'œuvre à des exploitants forestiers, gagnerait Ariary 302 821 par an, soit 0,069 USD par jour et par personne. Ce qui serait plus de dix fois moins que le revenu d'un ménage dans les ZUC de la RS2. La taille moyenne des ménages enquêtés par BIODÉV est égale à 6 et 1 USD de cette période a été estimé à Ariary 2 000. L'une des raisons de cet écart est le fait que le choix du PSSE durant son étude a été basé sur la vulnérabilité sociale et financière des ménages étudiés. Une autre raison est que les activités génératrices de revenu pratiquées par les ménages enquêtés par la présente étude et par ceux de PSSE ne sont pas identiques.

### **Ruée des immigrants vers la zone malgré l'insécurité foncière**

Les enquêtes ont démontré que cette zone à forte potentialité économique attire des immigrants nationaux et étrangers. En effet, 78,4% des ménages étudiés sont issus d'une population composée d'immigrants, dont près de la moitié originaires du Sud-Est de Madagascar. Si certains sont les descendants des anciens immigrants ayant constitué jadis une main-d'œuvre et une classe ouvrière, d'autres sont venus récemment attirés par les potentiels agricoles en particulier la culture du khat de la

MDA. Les opérateurs économiques étrangers installés dans cette zone investissent dans le tourisme. Leurs activités créent des emplois pour la population riveraine et pour les immigrants nationaux.

## Conclusion et recommandations

Les ZUC présentent des avantages pour les ménages autorisés à les exploiter. Les familles privilégiées sont tenues de protéger les parcelles qui leur sont attribuées contre toute forme de dégradation et d'effraction écologiques en échange d'une forme de sécurisation foncière reconnue et instaurée par le MNP. Faut-il donc multiplier le nombre des ZUC au niveau du complexe ? Cette tâche va comporter des risques sociaux et écologiques importants :

- s'il n'y a pas de mise à jour du recensement des ménages bénéficiaires, le premier et dernier datant de 1996, lors de l'instauration du système au sein du complexe ;
- s'il n'y a pas de contrôle et de vérification assidus des ménages cultivant les ZUC ;
- si le choix des nouveaux bénéficiaires ne découle pas d'une étude sociale minutieuse de ces derniers.

La mise à jour du recensement des principaux exploitants apparaît urgente pour le MNP car il s'agit d'une mesure nécessaire de contrôle de ces ZUC, ne serait-ce qu'au niveau de la superficie des ZUC cultivées. A l'instar des Aires protégées gérées par MNP, ni la structure VOI (*Vondron'Olona Ifotony*) ni la loi GELOSE (Gestion Locale SEcurisée), les deux principales formes de concrétisation du PE II, ne sont effectives au niveau de la Montagne d'Ambre, du fait que la gestion de ces Aires est totalement laissée par l'Etat à la charge de MNP. Pourtant, l'implication directe de la population riveraine dans la protection et la conservation des forêts est une alternative pouvant être appliquée au niveau des Aires protégées gérées par MNP. Les expériences de GELOSE menées par WWF au Nord-Est de Madagascar (Manantsara et Garreau, 2005) doivent être rapportées à des zones incluant des Aires protégées gérées par MNP. En 1994, le Ministère de l'Energie et des Mines avec l'appui du Deutsche Gesellschaft für Technische (GTZ, une Coopération Technique Allemande) à travers le projet GREEN-Mad ou Gestion Rationnelle de l'Energie et de l'Environnement à Madagascar a lancé au niveau de la zone d'étude une campagne de reboisement au niveau de la zone périphérique, voire de la zone de protection du complexe classé dans une Réserve Foncière pour le Reboisement (RFR). Malgré les multiples difficultés qu'a connues le projet, il a été un succès car près de 4 000 ha de terrains ont été reboisés jusqu'en 2006 ; d'autres facteurs ont également contribué au succès du projet, à l'instar des dispositions prises pour la sécurisation foncière des terrains reboisés, de son approche gagnant-gagnant pour tous les acteurs concernés, de sa participation à la vulgarisation de meules de carbonisation et de foyers améliorés (GREEN-Mad et ECO Consult, 2007). GREEN-Mad a aussi été un vecteur de propagande de la GELOSE et de la Gestion Contractuelle des Forêts (GCF). Ce projet a été victime de son succès car, en 2007, les demandes de reboisement des communautés dépassent largement sa capacité d'intervention. D'autres projets sont donc sollicités à suivre l'exemple

de GREEN-Mad en appliquant, voire en améliorant son système, ses stratégies et ses techniques de travail tout en insistant sur le volet sécurisation foncière.

Dans un avenir proche, la situation foncière de la zone étudiée ne changera pas tant que les délimitations des Aires protégées ne sont pas clairement conservées au niveau de la Circonscription domaniale et de la Conservation foncière d'Antsiranana, et clairement définies également au niveau de l'Administration des Eaux et Forêts. Cette confusion de démarcation favorise la prolifération de toutes sortes de délits fonciers comme l'accaparement de terrain. Le processus d'immatriculation est trop lent et trop coûteux pour la population rurale et favorise souvent les classes sociales les plus aisées. La résolution des soucis financiers du GF de Mahavanona est également très urgente. Une solution proposée consiste à séparer la gestion du guichet en question et celle de la commune. En mars 2012, un Comité composé par des responsables de la Région DIANA, du District d'Antsiranana II et du Programme National Foncier entre autres, a été en charge de résoudre les problèmes qui surviennent dans la Commune de Mahavanona, lesquels sont étroitement liés à ceux du GF également.

Pour conclure, les systèmes actuels de sécurisation foncière et/ou domaniale au niveau de la Montagne d'Ambre et de ses environs immédiats nécessitent beaucoup de moyens financiers, que ce soit pour la phase juridique et la phase administrative des terrains touchés par l'opération cadastrale de 1996, ou pour le fonctionnement du GF de Mahavanona. Jusqu'à maintenant, l'Etat malagasy n'est pas en mesure de couvrir les dépenses nécessaires. A cela s'ajoute la résolution des problèmes et conflits fonciers liés au fait de terrains titrés à des colons et du cadastre initié mais non finalisé au niveau de cette zone. Il est ainsi urgent à l'Etat malagasy d'y envoyer un tribunal terrier, afin de juger ces quelques 10 000 titres en attente depuis plus de quinze ans. Il est également important d'impliquer directement la population riveraine dans la gestion des ressources naturelles du complexe, bien que cette charge incombe déjà au MNP. Les problèmes d'ordre financier du guichet foncier de Mahavanona doivent être résolus au plus vite si l'on veut que cette zone soit totalement sécurisée foncièrement.

## Bibliographie

---

ANDRIANARISOA, C., 2005, *Sécurisation foncière : des efforts pour sortir du maquis*, Dans les Média Demain, 17 Juin 2005, numéro 911, pp. 8-10.

GREEN-Mad et ECO Consult, 2007, *Le reboisement villageois individuel – Stratégies, techniques et impacts de GREEN-Mad (MEM-GTZ) dans la région d'Antsiranana Madagascar*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn Allemagne.

Loi N° 2005-019 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.

MANANTSARA, A., GARREAU, J-M., 2005, *Gestion locale sécurisée dans le nord-est de Madagascar*, La gestion forestière participative : une stratégie pour une gestion durable des forêts d'Afrique, Actes de l'atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique, Antananarivo, pp. 287-294.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA VILLE, 1997, *Projet de termes de références pour l'élaboration d'une politique foncière à Madagascar*, Antananarivo, 27 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS & MADAGASCAR NATIONAL PARKS, 2010, *Plan de Sauvegarde Social et Environnemental*, Biodev.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE, 2005, *Lettre de politique foncière*, Version validée par le Conseil de Gouvernement du 3 mai 2005.

NOURISSAT, D., HARISSOU, A., SAVOURE, D., KHOURI, R., COUZIGOU, H., RAZANADRAKOTO, R., RAZAFINDRAKOTOHASINA, S., 2010, *Mission d'Audit Foncier à Madagascar*, du 17 au 21 Mai 2010, 65 p.

RASOAMALALAVAO, C., RATOVOVJANAHARY, R., RASOAMAMPIONONA, C., RAZAFITODY, J. F., RAZAFINDRAHASY, A., HARIMANGA, A., 2011, *La Décentralisation de la Gestion Foncière à Madagascar. Cas des Communes rurales de Sahambavy et d'Analavory*, Rapport de recherche, Madagascar Fiantso, IS Academy, 17 p.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA, PRIMATURE, 2007, *Programme Régional de Développement Rural (PRDR)*, DIANA

TEYSSIER, A., RANAIVOARISON, R., RAVELOMANANTSOA, Z., 2007, *L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy*, Géo Congrès, Québec, Canada, 2-5 octobre 2007.

## Webiographie

---

<http://www.parcs-madagascar.com/>, *Site web du Madagascar National Parks*, 2011, consulté le 30 Mai 2011.

## Illustration

---

### Carte

*Carte n° 1 : Cartes de la situation géographique, du zonage et des communes de rattachement administratif des Aires protégées d'Ambre*

*Sources : Wikipédia, 2011 ; Madagascar National Parks de Joffreville, 2011*

# Sécurisation foncière autour des réserves indigènes à Ambanja nord-ouest de Madagascar

Rajo Andry RAFEHIMANANA  
Josélyne RAMAMONJISOA

## Résumé

L'article traite de la sécurisation foncière dans le nord-ouest malagasy, autour des réserves foncières indigènes. Le district d'Ambanja se distingue par l'importance de l'emprise des concessions coloniales qui ont accaparé plus de 10 500 ha dans la plaine et le delta du Sambirano. Ces terres sont consacrées aux cultures de rente, en particulier celle du cacao qui leur convient bien grâce aux conditions naturelles favorables. Les trois principales compagnies -Millot, SOMIA, CNIA- ont cédé une partie de leurs terres aux anciens ouvriers qui souhaitent obtenir le titre de propriété. Les enquêtes ont porté sur deux guichets fonciers sur les 13 qui y existent. Le premier est celui d'Antsakoamanondro, inauguré en 2008 et qui reste opérationnel malgré l'arrêt de l'appui financier du Millenium Challenge Account ; en 2011, plus de 1 000 ha ont été sécurisés et plusieurs centaines de certificats fonciers ont été délivrés. Le second guichet foncier est celui de la ville d'Ambanja dont le fonctionnement a été pris en charge par la commune urbaine. La compétence du guichet foncier s'étend sur 20% du territoire urbain ; pour le reste, l'appropriation foncière a été régularisée. L'extension urbaine est handicapée par l'existence des domaines des concessions intra-urbaines dont la cession n'est pas gratuite. Il faudra sans doute procéder par réquisition afin de maintenir l'ordonnancement de l'espace initié lors du premier plan d'urbanisme initié dans les années 60. L'ensemble du foncier est par ailleurs compliqué par l'implantation des services des domaines et de la topographie à Nosy Be, ce qui alourdit les frais d'enregistrement, sans négliger les risques de litiges quand plusieurs requérants existent sur la même parcelle. L'intérêt du guichet foncier est donc patent et il convient de remettre en marche et de consolider le système tel qu'il a été prévu dans le « Madagascar Action Plan » en 2008.

*Mots clés : Sécurisation Foncière, Concessions Coloniales, Réserves Indigènes, Guichet Foncier, Nord-Ouest Malagasy*

## Abstract

This article deals with land tenure security in the North-west of Madagascar, around indigenous land reserves. The district of Ambanja is distinguished by the importance of colonial concessions which encompass more than 10,500 ha in the plain and delta of the Sambirano. These lands are dedicated to privately managed cultivation, particularly of cocoa which are well suited to the favorable natural conditions. The three principal companies – Millot, SOMIA and CNIA – have ceded a part of their land to former workers who wish to obtain a property title. Inquiries were undertaken with two land offices on the existing 13. The first is that of Antsakoamanondro, inaugurated in 2008 and which remains operational despite the cessation of financial support from the Millennium Challenge Account in 2011. More than 1,000 ha has been secured in this area, and several hundred land tenure certificates delivered. The second land registry office is that of the town of Ambanja, whose functions have been taken over by the municipality. The office's jurisdiction extends over 20% of the urban territory; and in the rest of the area land appropriation has been regularized. The urban extension is hampered by the existence of domains where intra-urban concessions are allowed and which cannot be transferred without a fee. Requisitions should certainly proceed in order to maintain the scheduling of space that was initiated by the first urban plan developed during the 1960s. The ensemble of land is otherwise complicated by the establishment of property services at Nosy Be and by its topography which increases registration costs. This is also not to neglect the risks of litigation when several petitioners make claims over the same land plot. The interest of the land registry office is therefore obvious and they are a suitable tool to put things back in motion and consolidate the system as was suggested in the "Madagascar Action Plan" of 2008.

*Keywords: Appropriation, Securement, the Way of Governing, Decentralization, Ambanja*

## Introduction

---

L'article porte sur le nord-ouest malagasy, dans la région du Sambirano, lieu d'implantation de concessions coloniales qui ont lancé la plantation industrielle des cultures de rente, en particulier celle du cacaoyer sous la colonisation. Devant l'importance de la superficie concédée aux compagnies et afin de ne pas incommoder la population, les réserves indigènes ont été instituées afin de permettre aux occupants d'assurer leur production vivrière sans que la procédure d'immatriculation ne soit effective. Parallèlement, les terres cultivées suivant le droit coutumier ont été maintenues.

Le croît démographique, la coexistence des différents modes d'accès à la terre ont abouti à un empilement de situations diverses dont certaines sont au bord de litiges fonciers plus ou moins aigus.

## Matériels et méthodes

---

La phase de documentation a précédé les premières sorties sur terrain et a continué tout au long de la recherche, au fur et à mesure du besoin de précisions sur les termes juridiques et sur la comparaison avec des situations plus ou moins analogues.

Une phase de prospection a été faite en octobre 2011 afin d'effectuer les premiers contacts auprès des institutions, des personnes ressources et de sélectionner après une approche globale, les guichets fonciers représentatifs de la situation. Une deuxième descente a été accomplie en avril-mai 2012. Des enquêtes ont été menées auprès de 100 sur 800 ménages à Antsakoamanondro et 100 sur 1 200 dans la commune urbaine d'Ambanja, soit un total de 200 sur 2 000 ménages, ce qui représente 10 % de la population mère. En outre la mairie, le tribunal terrier, les guichets fonciers (GF), les services topographique et domaniaux à Nosy Be, les villages empêtrés dans des litiges fonciers aigus, à l'intérieur des concessions coloniales, ont été également enquêtés.

Des enquêtes plus fines ont été accomplies auprès de deux GF, l'un dans une commune rurale (CR) Antsakoamanondro, 11 000 habitants, située à 12 km du chef-lieu de district et l'autre dans la commune urbaine (CU) d'Ambanja avec 43 000 habitants.

## Résultats

---

### Milieu naturel et peuplement

Le district d'Ambanja - Région du Sambirano - s'étend sur 5 735 km<sup>2</sup>. Le fleuve du même nom prend sa source à 2 500 m d'altitude sur le piémont du Maromokotra et s'étale après 124 km, dans les plaines et vallées jusqu'au delta. Les alluvions arrachées dans le Haut Sambirano sont déposées dans le cours moyen et inférieur donnant quatre types de sols fertiles. En altitude, les sols ferrallitiques sur les versants sont occupés par l'agroforesterie. Les sols hydromorphes des parties basses conviennent



aux rizières. Les *baibo*, terres de décrue, riches en éléments minéraux sont intensivement exploités pour les cultures de rente. Les sols de mangrove des bordures littorales tendent à être transformés en rizières.

Avec une température moyenne de 26° C et d'abondantes précipitations (de 2003 à 2006, la moyenne des pluies est de 3 382 mm en 120 jours), le climat est favorable à l'arboriculture tropicale et à la riziculture avec une possibilité de deux récoltes annuelles.

Le Sambirano est une terre de migrations et le peuplement s'est effectué par vagues successives. Dès les XV<sup>ème</sup> et XVI<sup>ème</sup> siècles, des commerçants arabes, européens, comoriens fréquentèrent le littoral. Leurs descendants se trouvent aujourd'hui au sommet de la hiérarchie sociale. Les conquêtes en direction du Nord des Sakalava au XVII<sup>ème</sup> siècle et le passage de Radama 1<sup>er</sup> au XIX<sup>ème</sup>, avec l'implantation d'une garnison merina font comprendre la présence des Merina, Betsileo auxquels se joignent les Antandroy du Sud, les Antaisaka et les Antaimoro du Sud-est « réquisitionnés » afin de travailler dans les concessions coloniales pour la culture du café et des plantes aromatiques.

Les flux migratoires continuent après l'indépendance avec l'arrivée massive des Tsimihety des régions voisines, la venue spontanée des populations des régions méridionales malagasy attirées par les offres d'emploi suscitées par la culture industrielle du cacaoyer. Véritable carrefour ethnique, le district continue d'avoir un solde migratoire positif avec l'affluence des marchands ambulants originaires des Hautes Terres Centrales d'une part et les migrants temporaires venus à la conquête de nouvelles terres dans le Sud du district d'autre part.

Avec 223 678 habitants en 2009, soit une densité de 39/km<sup>2</sup>, le district est en dessous de la moyenne nationale. Mais la population est très inégalement répartie entre les 23 communes composantes. Si la commune urbaine (CU) d'Ambanja se détache avec 43 000 habitants et les 5 communes périphériques avec une population comprise entre 10 000 et 20 000, la population des 17 autres communes oscille entre 3 000 et moins de 10 000.

Cette population tire ses ressources du travail de la terre : la riziculture est le fondement du vivrier, additionné d'arboriculture fruitière -bananeraies, agrumes, ananas partiellement vendus. Les revenus monétaires sont issus essentiellement de la vente des cosses de cacaoyer. Le district produit 75% des 7 000 t de la production nationale mais la part des concessions coloniales ne cesse de diminuer malgré l'étendue des terres occupées.

## **Accès à la terre, sécurisation foncière et lourdeurs administratives**

### *Le Sambirano, terre des colons*

La vente de Nosy Be et des plaines du Sambirano par le roi sakalava Tsialana de Nosy Faly à la France en 1841-42 a, dans une certaine mesure, accéléré la mainmise sur les terres fertiles par les colons. La *Carte n°1* montre la répartition des terres dans le Sambirano.

Au lendemain de l'annexion, le pouvoir colonial a institué le régime d'immatriculation (décret du 4-12-1911) sur les bases du système de l'acte TORRENS. Près de 45% du delta du Sambirano ont été accaparés de la sorte.

Afin d'éviter le mécontentement, l'administration a délimité les périmètres de colonisation et les Réserves Indigènes (RI) : dans le bas Sambirano, 12 RI, 3 lots de colonisation ; dans le moyen Sambirano, 10 RI de 750 ha chacune contre 11 lots de colonisation de 120 ha soit 1 220 ha. Les terres les plus fertiles sont ainsi entre les mains des compagnies qui se hâtent de les immatriculer.

Les RI, attribuées aux paysans sont de statut domanial, appartenant au domaine privé de l'Etat. Elles peuvent être immatriculées après constatation de mise en valeur depuis plus de 10 ans et une procédure longue et coûteuse. Il n'a pas été tenu compte du droit coutumier d'appropriation collective.

Après l'indépendance et sous le régime socialiste (1975-1985), craignant la réquisition, les compagnies ont cédé une partie de leurs domaines. La Compagnie Nosy-béenne Industrielle et Agricole (CNIA) a cédé presque la moitié de ses terres en 1976 ; la Société Malgache Industrielle et Agricole (SOMIA) et la compagnie Millot ont laissé jusqu'à un tiers de leurs domaines aux paysans. Ces derniers sont les descendants des anciens ouvriers amenés sur les lieux pour travailler dans les plantations.

La cession reste verbale et les paysans veulent la sécurisation foncière de « leurs biens », estimant leurs revendications justes dans la mesure où leur implantation sur les lieux remonte à plusieurs générations. Le PNF de 2005 a été l'occasion de renforcer leur demande par l'intermédiaire des guichets fonciers.

#### ***Les guichets fonciers***

##### ***Le guichet foncier de la CR d'Antsakoamanondro***

La CR est composée de 10 *fokontany*. Le GF a été inauguré en octobre 2008 ; le Millenium Challenge Account (MCA) a pris en charge tous les frais d'installation, les salaires des agents, les équipements. Les frais étaient fixés à une somme forfaitaire de Ar 15 000 par dossier. La crise a arrêté le financement.

De 2010 à 2011, la chute des demandes de sécurisation est imputable à la hausse des tarifs forfaitaires calculés de façon à assurer l'auto-financement du GF soit :

- Terrain d'habitation sans culture : Ar 35 000
- Terrain < 1 ha avec une seule culture : Ar 40 000
- Terrain > 1 ha avec des cultures diverses : Ar 45 000
- Terrain de cultures de cacaoyer : Ar 60 000

La confiance est revenue avec l'appui du Programme de Lutte Anti-Erosif (PLAE) qui a pris en charge la continuité du fonctionnement en 2011, à raison de 50% en 2012. En 2013, la CR doit assumer à elle seule la pérennisation du GF (Cf. *Photo n°1*).

Le processus semble enclenché avec une remontée du nombre des demandeurs en 2012. Au total, les surfaces sécurisées sont estimées à plus de 1 000 ha. Le GF dispose d'un PLOF. Tous les terrains sécurisés sont mis en valeur depuis plus de 10 ans, et sont hors RI. Ils sont éparpillés, entourés par les domaines de cultures de rente (cacaoyers, caféiers, poivriers) de la SOMIA ou l'ylang ylang de BIOLAND.

Tel est le cas de X, propriétaire de 6 ha dans 3 localités différentes. Sur 3 ha, cacaoyer et caféier sont cultivés en des lieux en bordure de la RN 6. Le titre a été obtenu lors de l'Opération DOManiale Concertée (ODOC). Les 2 ha de rizières, situées dans les anciennes RI sont en voie de sécurisation foncière : le dossier est en cours de traitement par le service des domaines à Nosy Be. Le dernier ha est régularisé grâce au Certificat Foncier (CF) obtenu lors de la première promotion du GF en 2009. L'acquisition de l'ensemble a été effectuée par héritage. Le cas de X est représentatif des divers cas possibles de la régularisation foncière.

Le Madagascar Action Plan (MAP) prévoyait pour 2012 l'implantation de GF dans toutes les communes malagasy. La crise a retardé les opérations. Le GF d'Antsakoamanondro va sans doute continuer de fonctionner grâce à la volonté de tous les acteurs. Dans le district d'Ambanja, 13 CR sur 23 ont été dotées de GF mais leur fonctionnement a été boiteux suite à la crise et à l'arrêt de l'appui du MCA.

#### *Le guichet foncier de la CU d'Ambanja*

La ville est subdivisée en 15 *fokontany* et a bénéficié d'un Plan d'urbanisme dans les années 60. Le quadrillage spatial est visible dans le paysage. Les *fokontany* centraux sont les plus densément peuplés. Le statut urbain a poussé les ayants droit à régulariser la situation de leur propriété : 80% des parcelles sont titrées, en particulier celles localisées dans la partie septentrionale de la ville.

En effet, dans le sud se trouvent les concessions de la CNIA dont une partie est louée à BIOLAND, ou utilisée par le Centre National de Recherche Appliquée au Développement Rural ou FOFIFA (FOibem-pirenena ho an'ny Fikarohana ampiarina ho FAmpanandrosoana ny eny ambanivohitra). Le reste est occupé par les cacaoeraies mais la vieillesse des plants diminue leur production. Les anciens ouvriers ou leurs descendants n'ont pas le droit de construire en dur tant que la mutation du statut de domaine privé de l'Etat n'est pas effectuée en leur nom (Cf. *Photo n°2*).

Dans le même ordre d'idées, les terres inexploitées de la SOMIA sont mises en vente à un prix prohibitif, poussant les paysans à occuper illégalement les terres. Tel est le cas du village de Tanambao situé dans la partie sud-ouest de la CU, regroupant 120 maisons sur 1 ha de la CNIA soit plus de 600 personnes qui estiment qu'ils ont des droits sur la terre compte tenu de l'ancienneté de l'implantation sur les lieux.

Le quartier d'Ankatafa, avec 80 maisons et 250 habitants a été créé suite aux inondations du fleuve qui a détruit leurs cases. L'installation s'est faite sur les terres de la CNIA, avec l'accord de la CU.

Fonctionnel depuis 2011, le GF de la ville a été pris en charge par la commune. Il dispose d'un PLOF mais des chevauchements sont constatés à partir de la comparaison sur le terrain (Cf. *Carte n°2*).

La compétence du GF s'étend sur 20% du territoire urbain. Le coût du montage du dossier est de 130 ar/m<sup>2</sup>, la surface moyenne des parcelles est de 300 m<sup>2</sup> avec une fourchette comprise entre 103 et 5 407 m<sup>2</sup>. Les 40 premiers CF ont été remis officiellement en mai 2012 après le règlement des litiges entre les différents requérants.

Le frein à l'extension urbaine est le manque de réserves foncières. L'espace disponible au sud-sud-est est formé par des collines dont l'aménagement est coûteux. Les individus qui ont les moyens financiers s'empressent d'engager le processus afin d'obtenir le titre, sans qu'il y ait un ordonnancement de l'occupation de l'espace. Le cas de P., président du *fokontany* d'Androhibe, au sud-est de la ville est significatif. Pour acheter une portion de terrain de la CNIA, il a dû faire appel, à ses frais, au service des Domaines et de la Topographie de Nosy Be qui a fait la reconnaissance des lieux. L'opposition de la CNIA présentée au tribunal a été déboutée et P. a eu gain de cause. Des constructions sont en cours sur la parcelle sans souci majeur d'alignement ou de réserve pour la desserte.

La ville d'Ambanja a besoin de renouveler son plan d'urbanisme, mais outre le montant de l'étude, la CU se heurte à l'imbrication des concessions coloniales dans l'aire d'extension urbaine spontanée. La résolution des problèmes fonciers est alourdie par l'éloignement des services idoines.

### **Eloignement du service des Domaines et de la Topographie à Nosy Be**

L'ancienneté de l'emprise coloniale à Nosy Be explique l'implantation des services fonciers. Le personnel est limité à une dizaine d'agents ; cela est nettement insuffisant pour couvrir les deux districts car le service s'occupe de la gestion des dossiers fonciers, des demandes d'attribution de terres domaniales, des opérations de cadastrage, de transactions foncières. Les terrains concernés sont le domaine privé de l'Etat, les RI, les terrains titrés individuels.

Les relations avec le Service topographique concernent la reconnaissance du terrain. La commission est constituée par un président du Service des domaines, le représentant du Service topographique, de la commune, du *fokontany* et l'acquéreur. Le bornage est effectué par un géomètre assermenté, en présence d'un voisin de la parcelle demandée et du chef du *fokontany*.

Il n'est pas toujours facile de réunir simultanément toutes ces personnes et cela oblige à remettre ultérieurement la reconnaissance. Quand une dizaine de requérants recherchent le même terrain, cela provoque des litiges ou même des menaces sur la commission.

Après cette étape, un avis au public est affiché sur les lieux pour une quinzaine de jours ; sans opposition, la procédure suit son cours : acte de vente établi par le service des domaines qui avise le centre fiscal pour l'enregistrement. Le demandeur peut enfin obtenir son titre d'immatriculation et d'appropriation foncière après approbation du Service Déconcentré du Cadastre (SDC) localisé au chef-lieu de la région DIANA, en l'occurrence Antsiranana pour notre zone d'étude. Cette décision de la SDC doit être approuvée par la direction au Ministère de l'Aménagement du Territoire à Antananarivo.

Ces différentes étapes expliquent la lenteur et la lourdeur de la procédure qui peut encore être compliquée par la superficie du terrain. Pour les terrains urbains de moins de 10 ares, la décision est prise au niveau de la région mais au-delà, la décision appartient au niveau central, avec tout ce que cela implique de manière sous-jacente en trafic d'influences, corruption, etc.

Pour les terrains ruraux de moins de 10 ha, la prérogative revient à la région mais pour une plus grande étendue ; l'approbation appartient à la direction centrale dans la capitale.

Pour le cas du district d'Ambanja, il ne dispose que d'un seul géomètre résident ; les acquéreurs doivent faire venir les services de Domaines et de la Topographie de Nosy Be à leurs frais. Toutes ces péripéties font comprendre combien l'implantation des GF allège le travail des services des domaines et de la topographie surtout dans le Sambirano où la richesse du sol aiguise la convoitise.

## Discussions

---

Dans les années 80, près de 10 500 ha étaient appropriés par trois compagnies coloniales, les établissements MILLOT, la CNIA et la SOMIA. Depuis 1975, la CNIA a été nationalisée et les terres sont devenues domaines privés titrés au nom de l'Etat c'est-à-dire qui peuvent être morcelées et vendues. Les autres compagnies sont restées privées de droit malagasy. Une partie des terres a été rétrocédée aux occupants de fait sans mutation du statut foncier mais les terrains les plus fertiles ont été gardés. Des fermes, des fermentaires de cacao, des distilleries y ont été installées (Cf. *Carte n°3*).

Les descendants des colons restés sur place -cas de S- se sont reconvertis en négociants de fèves de cacao, laissant aux exploitants solides la production et la collecte du fruit et /ou ont investi dans d'autres secteurs comme le tourisme. Ils ont assuré l'immatriculation de leurs terres en arguant de la double nationalité ou en épousant un ou une malagasy.

Le cas des GF non opérationnels après la suspension du MCA n'a pas été abordé. Il est patent que le GF rend service aux paysans par leur proximité et l'assurance de la sécurisation foncière. Mais l'accroissement démographique aiguise les problèmes de succession. Selon le président du tribunal, 90% des litiges concernent des conflits fonciers, pouvant aller jusqu'à des menaces de mort d'homme. En 2011, dans tout Madagascar, 60 000 CF ont été délivrés grâce au fonctionnement des GF dans 400 communes. L'urgence est d'atteindre l'objectif du MAP soit doter les 1 550 communes d'un GF et accentuer la communication auprès de la population cible.

L'éloignement des services des domaines et topographique à Nosy Be handicape le district d'Ambanja par l'augmentation des frais de constitution du dossier à la charge du requérant et l'insuffisance des techniciens allonge la procédure, sans omettre les risques de corruption à divers échelons.

## Conclusion

---

Les transactions se multiplient ; afin de répondre à la demande, il semble qu'une décentralisation renforcée avec des prérogatives fermes aux autorités régionales, contrôlées périodiquement par les autorités idoines afin d'éviter les abus et les dérives serait une orientation à adopter en veillant à l'application stricte des textes en vigueur et en sanctionnant les délits d'initiés. Cela contribuerait à

une répartition équitable des terres entre les grands investisseurs désireux d'éviter les risques de nationalisation et les paysans soucieux d'assurer leur sécurisation foncière.

## Bibliographie

DROY, I., BIDOU, J.E. et RASOLOFO P., 2010, *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar*, Perspective n°4, Taloha n°19, janvier 2010, 30 p.

HELITIANA, R., 2008, *Les rapports de cause à effet entre la situation foncière et la décentralisation de l'aménagement du territoire : cas de la commune rurale d'Ambohimanga Rova*, Mémoire de géographie 124 p.

RAFEHIMANANA, R. A., 2013, *Sécurisation foncière autour des réserves indigènes à Ambanja, Nord-ouest malgache*, Mémoire DEA 87 p.

RAHARISON, H., RAZAFIARIJAONA, J.M.B., RAPARISON, E. H., 2014, *Etude et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion foncière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation*, Collectif Sylva Terra, 86 p.

RANJATSON, J.P., 2011, *La sécurisation des usages forestiers par les réseaux sociaux et économiques : deux exemples aux lisières de la RS de Manongarivo et du corridor forestier de Ranomafana Andringitra*, Thèse de 3ème cycle, ESSA, 142 p.

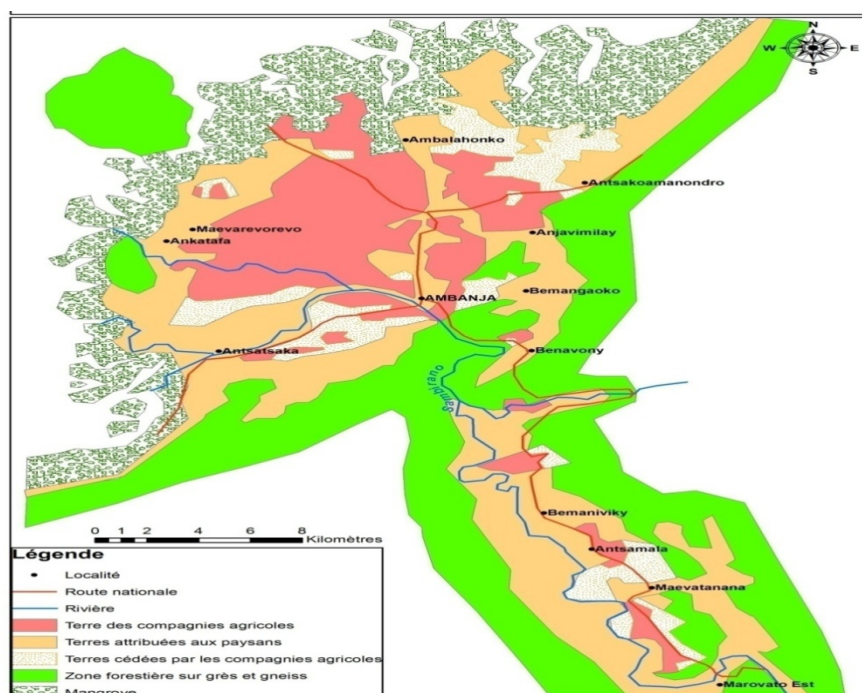
RAZAFIMAHATRATRA, V., 2008, *Les enjeux fonciers autour du lac Itasy*, DEA de géographie, 60 p.

RAZAFIMAHATRATRA, V., 2006, *Paysage et peuplement des anciennes concessions coloniales d'Analavory*, Maîtrise de géographie, 103 p.

RIZIKY, C., 1993, *Economie de plantation dans le Sambirano*, Thèse de 3ème cycle, Montpellier 223 p.

TEYSSIER, A., 2010, *Décentraliser la gestion foncière ? Perspectives*, CIRAD

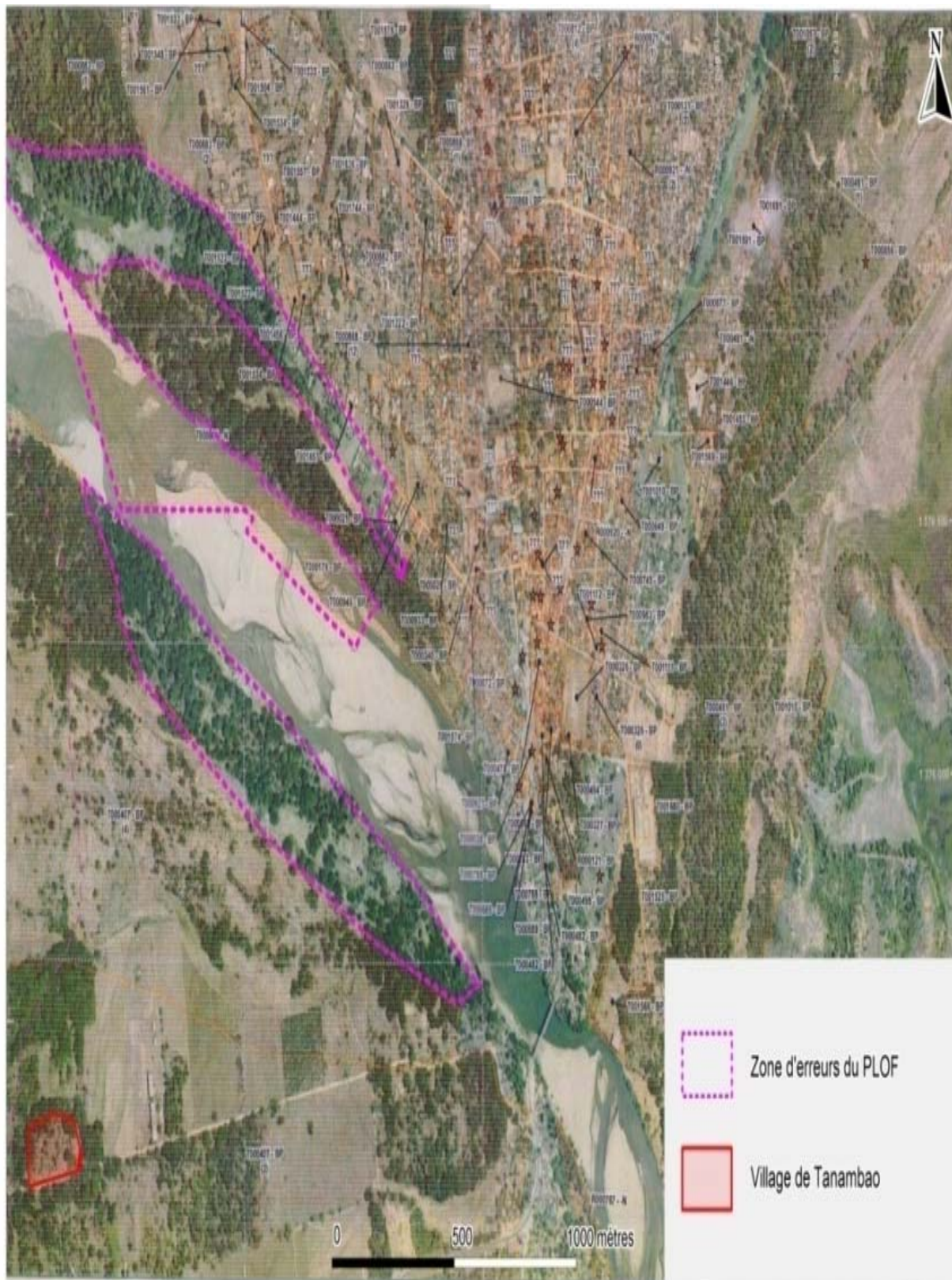
## Illustrations





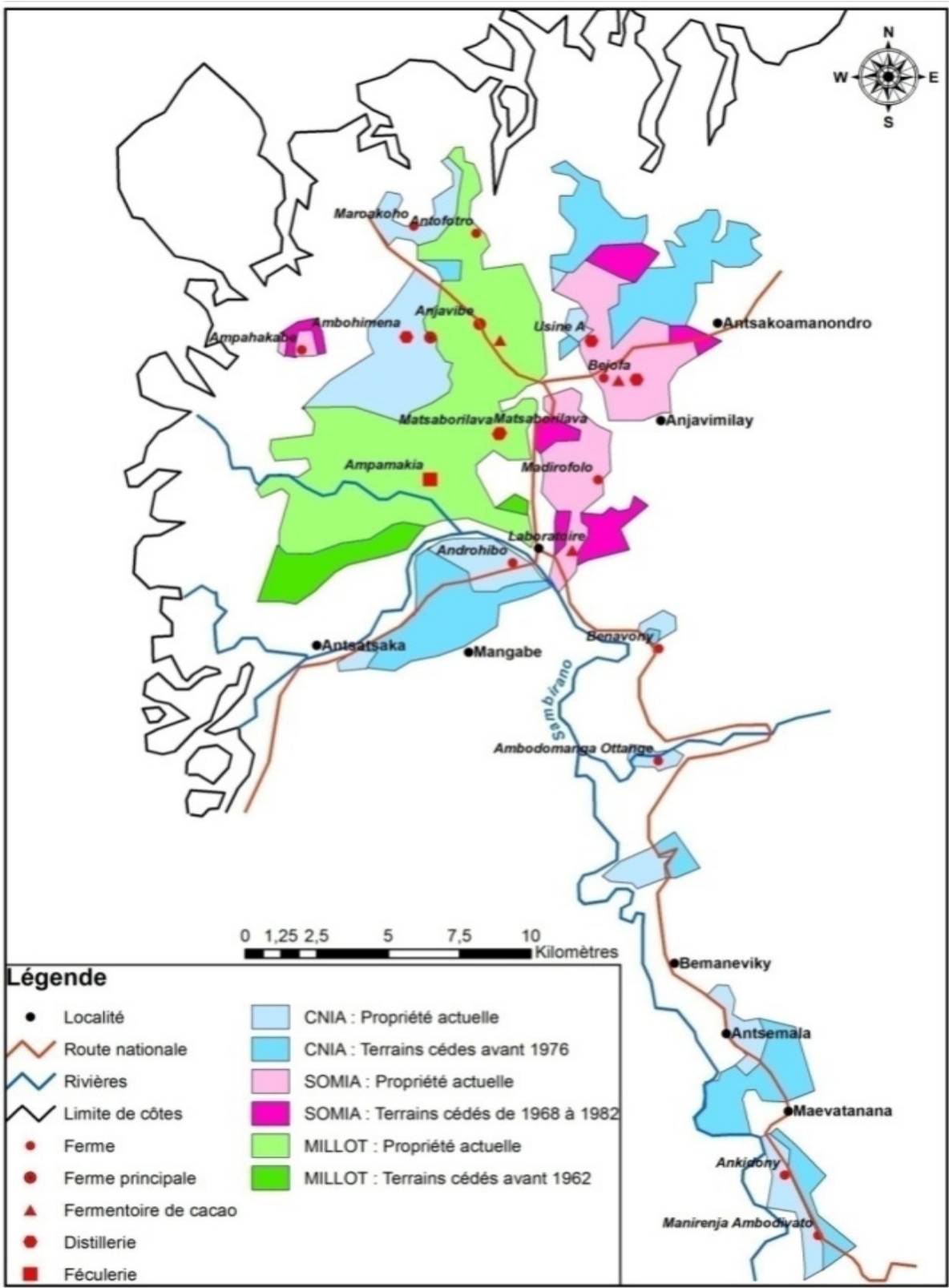
**Carte n° 1 : La répartition des terres dans le Sambirano**

Source : RIZIKY et conception de l'auteur



**Carte n° 2 : Constatation d'erreur sur le PLOF**

Source : Extrait du PLOF de la commune urbaine (année 2009)



Carte n° 3 : Les terres cédées par les compagnies agricoles et leurs propriétés actuelles.

Source : RIZIKY et conception de l'auteur





*Photo n° 1 : Le guichet foncier d’Antsakoamanondro, pilote dans le district.*



*Photo n° 2 : La présence des maisons en bois signifie la peur d’expulsion.*

# Les terrains à statuts « obsolètes » aux alentours du lac Itasy

Voniharilanto RAZAFIMAHATRATRA  
Gabriel RABEARIMANANA  
Henri RAHARISON  
Hasimpirenena RASOLOMAMPIONONA

## Résumé

Le statut des terres à Madagascar a considérablement évolué dans le cadre de la Réforme foncière de 2005. C'est par le biais de la Loi Cadre n° 2005-019 du 17 octobre 2005 que chaque statut a été classé et régi par une loi spécifique, suivi d'un décret d'application : les propriétés privées non titrées, les domaines publics, les domaines privés de l'État et des Collectivités Décentralisées, les propriétés privées titrées et les terrains à statuts spécifiques. De par la complexité des enjeux autour des propriétés titrées, les textes règlementaires (loi et décret) les régissant restent les seuls à ne pas être adoptés, même au cours des moments forts de la réforme foncière. La présente étude est axée sur deux statuts « à problème » : les domaines privés de l'État et des Collectivités, et les propriétés privées titrées. C'est en général au niveau de ces deux types de terrain que reposent les statuts dits « obsolètes ». Sur ces terres, des étapes visant à aboutir à l'immatriculation ont été initiées ou organisées. De ces procédures découlent sécurité ou insécurité ; une dualité alarmante entre le schéma des droits légaux et celui des occupations réelles se superpose sur ces types de terrains. Les opérations d'immatriculation foncière de Madagascar ont généralement été localisées dans les régions à forte potentialité économique ou démographique. La Région Itasy en témoigne par la représentativité de la quasi-totalité des terrains à statut « obsolète » existant dans la Grande Île, à savoir les anciens Périmètres de colonisation, les importantes superficies titrées à l'État, les « Concessions » titrés aux anciens colons français ou réunionnais, les Réserves « indigènes », conjugués aux territoires traditionnels, les Cadastres « indigènes », les Zones d'Aménagement Foncier (ZAF), transformées en Aire de Mise en Valeur Rurale (AMVR), les Cadastres récents, appelés aussi « Mini-Cadastre » ou « Nouveau Cadastre », et enfin les Zones d'Opération Domaniales Concertées (ODOC). Le présent article précède une étude cherchant à répondre à une question centrale : « Comment apprécier l'importance et les enjeux du décalage entre la situation initiale des terrains à statuts « obsolète » de l'Itasy, et leur réalité actuelle ? » Les terrains à statut « obsolète » ne sont autres que l'illustration des difficultés de l'application du système Torrens à Madagascar.

*Mots clés : Régimes Fonciers, Législation Foncière, Opérations Localisées de Sécurisation Foncière, Statut Juridique des Terrains, Réforme Foncière, Itasy, Pratiques Foncières*

## Abstract

The status of land in Madagascar has changed considerably since the land reform of 2005. Framework Act No. 2005-019 of 17 October 2005 ensured that each status was classified and governed by a specific law, followed by an implementing decree that encompassed non-standard private properties, public areas, areas withheld from the State and decentralised communities, standard private properties with deeds, and lands of other specific statuses. Amid the complex issues around standard deeded properties, regulatory governing texts (of law and order) remain the only ones to not be adopted, even during moments of land reform. This study is thus based on two articles "at issue": the domains outside of State control and the communities and private properties with deeds. It is generally at the level of these two types of land that a so-called "obsolete" status is in force. Steps to achieve registration have been initiated or organised on these lands. Security and insecurity ensues from these procedures; an alarming duality of land rights schemes is often superimposed. Madagascar's land registration operations have generally been located in regions of high economic or demographic potential. The Itasy Region provides evidences of the representativeness of almost all of the existing land of "obsolete" status in the Big island, namely: the old perimeters of colonization, important areas under State title; "Concessions" deeded to the former French and Réunionnais colonists; "indigenous" reserves combined with traditional territories, "indigenous" cadastres, Areas of Land Improvement (ZAF), transformed into Areas of Rural Development (AMVR); recent cadastres, also known as "mini-cadastres" or "new land registers"; and finally the Zones of Joint State Operation (ODOC). The present paper seeks to answer a central question: how to appreciate the significance of, and issues

around, the mismatch between the initial situation of lands of “obsolete” status for the Itasy region, and their current reality? These lands with “obsolete” status provide a perfect illustration of the difficulties of applying the Torrens system in Madagascar.

*Keywords: Land Tenure, Land Law, Operations Localized Land Security, Legal Status Of The Land, Land Reform, Itasy, History, Land Use Practices*

## Introduction

Le mot « obsolète » en termes de statut des terres a surgi et été mis en débat, suite au classement des statuts des terres de Madagascar dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme Foncière de 2005. À travers la Loi cadre n° 2005-019 du 17 octobre 2005, les terres de Madagascar sont jugées toutes appartenir à l’un des statuts suivants, par ordre chronologique :

- la Propriété privée non titrée, gérée par la Loi 2006-031 du 24 novembre 2006, et son Décret d’application n° 2007-1109 du 18 décembre 2007,
- le Domaine public, régi par la Loi 2008-013 du 23 juillet 2008 et son Décret d’application n° 2008-1141 du 1er décembre 2008,
- le Domaine privé de l’État, régi par la Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008, et son Décret d’application n° 2010-233 du 20 avril 2010,
- la Propriété privée titrée, dont les textes y afférents ne sont pas encore adoptés ; les terres relevant de ce statut sont encore gérées par l’Ordonnance n° 60-146 du 03 octobre 1960, sur le régime foncier de l’immatriculation, et
- les Terrains à statut spécifique, gérés par des textes et loi spécifiques, selon chaque cas (forêts et Aires Protégées, Réserves Foncières Touristiques, Zones d’Investissement Agricoles, Zones d’Investissement Industriel, etc.).

Bien que définies dans les statuts énumérés par la Loi n° 2005-019, on rencontre cependant des terres qui semblent poser problèmes dans leur gestion. On dit que ces terres ont un statut « obsolète », d’où un nouveau statut « extra légal » créé, soit par la pratique locale, soit par les différentes politiques foncières initiées par l’administration, voire les deux à la fois. En quoi le statut de ces terres est-il « obsolète » ? Qu’est-ce qu’un statut « obsolète » ?

Le mot obsolète est un adjectif signifiant pour un mot ou un terme « sorti de l’usage ». Sont classés dans le statut « obsolète » les terrains ayant fait l’objet de réalisation d’opération spécifique de sécurisation foncière, cependant inachevée. Par la suite, sur ces terrains, sauf intervention d’une volonté politique conséquente, l’administration ne peut pas opérer des actes de changement de statut. Du côté des occupants, leurs terrains ont des statuts dits « obsolètes » quand ils ne peuvent pas accéder à des formes de sécurisation foncière, ou quand ils éprouvent de sérieuses difficultés pour y accéder.

Le cas des environs immédiats et lointains du Lac *Itasy* sera traité à travers une étude spécifique et approfondie, vu la représentativité des terrains à statut « obsolète » de Madagascar dans cette unité d’espace. Cette représentativité s’explique par l’importance accordée dans ce paysage riche en potentialités favorables à la concentration humaine, d’où un besoin d’harmonisation de l’accès à la

terre. Les potentialités de l'Itasy se résument par sa proximité et son accessibilité par rapport à la capitale, ses sols et paysages volcaniques lui attribuant une potentialité agricole et touristique valorisée dès la colonisation<sup>20</sup>, ses marais aménagés en périmètres rizicoles, son peuplement ancien, qui remonte même à l'époque *Vazimba*<sup>21</sup>. Le choix de l'administration sur l'Itasy est ensuite justifié par la mise en œuvre de différentes Politiques d'immatriculation foncière, individuelle comme collective ; Politique de la migration ; Politique de réforme agraire et non la moindre, Politique de réforme foncière.

Faute d'accompagnement et de continuité, ces différentes politiques, conjuguées à la vitesse et au contexte de l'évolution naturelle de la société, ont cependant conduit à la complexité de la situation foncière de l'Itasy. Cette complexité se réfère à la classification des statuts des terres énumérés par la Loi cadre, mais surtout à l'écart entre le légal (législation en vigueur) et le légitime (réalité sur terrain). Les statuts dits « obsolètes » des terrains de l'Itasy s'expliquent par :

- la réalisation, pendant et après la colonisation, d'opérations de sécurisation foncière massive, dont certaines ont été inachevées et jusqu'à présent non renouvelées (cas de la délimitation de la partie volcanique Ouest en Périmètre de Colonisation, puis de leur rétrocession à l'État malagasy Indépendant ; cas de la délimitation des périmètres d'immatriculation collective en faveur des « indigènes » (dites « cadastres indigènes ») et la non réalisation des trois phases de procédure<sup>22</sup>, ...)
- le chevauchement de plusieurs enjeux sur un même périmètre :
  - o foncier coutumier (territoire traditionnel),
  - o politique foncière coloniale (périmètre de colonisation, périmètre « indigène »),
  - o politique d'installation de migrants (main-d'œuvre coloniale, peuplement et aménagement de nouvelles zones à forte potentialité agricole, ...)
- la forte densité de peuplement, dynamique de la mise en valeur des terres, et forte demande de sécurisation foncière. Cette dynamique est prouvée jusqu'à l'époque présente, par la volonté des Communes à s'investir dans la Gestion Foncière Décentralisée.

## Matériels et Méthodes

Le présent article a comme objet d'introduire une étude spécifique et approfondie des statuts obsolètes des terres autour du Lac Itasy afin de proposer des plans de sécurisation foncière adaptée à la politique et à la situation actuelle. D'abord, les études des sources écrites ont permis d'acquérir des savoirs « authentifiés » sur le lieu et le thème d'étude : exploration bibliographique, analyse des documents fonciers (livres fonciers, procès-verbaux collectifs de bornage, plans topographiques et

<sup>20</sup> Zones de plantations d'Aleurites, d'unité d'huilerie et d'importantes porcheries.

<sup>21</sup> Dénomination des premiers peuplements malagasy.

<sup>22</sup> Les 3 phases de la mise en œuvre des cadastres seront citées plus bas.



matrices cadastrales, ...), utilisation des cartes et fonds images. Ensuite, le recours aux enquêtes, sous différentes formes, a été la force de l'étude, pour deux raisons majeures : (i) les traditions orales, auprès des autorités traditionnelles, compte tenu de l'insuffisance de renseignements précis sur les origines lointaines de la propriété foncière, à Madagascar en général, et dans l'Itasy en particulier ; (ii) l'actualisation des informations, notamment à propos des réalités d'occupation et de pratique sur le terrain. Les enquêtes se conjuguent avec l'expérimentation de la nouvelle Politique de Réforme foncière actuelle, faveur accordée tout au long de l'appui aux Communes de la Région Itasy, en vue de la gestion décentralisée du foncier.

À côté de ces démarches, l'approche diachronique a toujours été un point de vue privilégié, d'autant plus que partout dans un territoire étudié, elle est le principal garant de la compréhension de la situation actuelle du Foncier, avec le concours de l'histoire du peuplement et de l'aménagement d'un espace. Et finalement, l'approche comparative, qui, de par la richesse des informations acquises en comparaison, a permis de comprendre l'homogénéité et la dualité des situations foncières de la Grande Île, d'apprécier l'importance des enjeux de l'Itasy par rapport à ceux des autres régions.

La démarche a abouti aux présents résultats comportant :

- une présentation de l'historique de la propriété et des politiques foncières successives, à Madagascar en général, et dans l'Itasy en particulier ;
- une description analytique des côtés « obsolètes » des terres autour du Lac Itasy, avec présentation des risques et quelques propositions de pistes de réflexion.

## Résultats

---

### Historique de la propriété et des politiques foncières successives dans l'Itasy

Pour avoir une idée plus précise des statuts des terres dits « obsolètes », il faut revoir toutes les situations des terres qui ont prévalu depuis la période la plus ancienne possible jusqu'à ce jour. Cette époque ancienne date des temps des *Vazimba*, pour le cas de l'Itasy.

Les sites inondés, situés aux environs immédiats du Lac Itasy ont été peuplés avant l'investigation française sur le massif volcanique de la région. Ce peuplement *Vazimba* est illustré à travers les légendes sur RAPETO et RASOALAO, la communauté Benitompony, des natifs d'*Ampefy*, les différentes conquêtes, jusqu'à la confirmation du royaume d'ANDRIAMBAHOAKA AFOVOAN'NY TANY (dit ANDRIAMBAZIMBA, vers 1400 – 1500) au sommet de l'Îlot sacré d'*Amboniazy*, *Manazary*. L'Itasy a été aussi une zone d'extension Ouest, et des migrations et de la conquête Merina, notamment sous la conquête d'ANDRIANAMPONIMERINA. Les péripéties de cette invasion se reflètent sur la toponymie des principales villes, à travers l'histoire des soldats « *Ny Arivolahy* », partis à la conquête de l'Ouest. Ces derniers se sont rassemblés à Fenoarivo, puis enivrés à Arivonimamo, ils se sont rétablis à Miarinarivo, jusqu'à la familiarisation avec les peuples « *Mandridrano* », à l'origine du nom de « *Nosoavin'ny Andriana* » (Soavinandriana).

Pendant cette période, la présomption de domanialité et les formes de propriété individuelle existaient déjà. La présomption de domanialité se manifestait par l'autorité du souverain sur tous les terrains dépendants de son royaume : toutes les terres appartenaient au souverain, qui les répartissait ensuite entre ses sujets. Le droit du souverain et de ses proches a été aussi prééminent sur les meilleurs sites (terres *menabe*, *vodivona*, terres *menakely*, *zara-tany*). Le souverain a le pouvoir de gérer l'accès à la terre de ses sujets (terres *hetra*, *lohombin-tany*, terres *voanjo*). De ce fait, les formes de propriété individuelle ont commencé à apparaître autour d'un noyau ancré sur la signature sociale. D'une manière générale, la terre constituait un bien collectif, et un moyen « sacré » de règlement de différends entre la société (terres *fehivava*).

Ces formes d'organisation de la terre durant la Royauté n'ont pas été entièrement conservées avec l'avènement de la colonisation. C'est à partir de l'adoption de la loi du 09 mars 1896 que commence la codification de la législation foncière malagasy. Cette loi se traduit par deux principes : (i) confirmation de la présomption de domanialité sur tout le territoire de la Nation (consacré par le décret domanial du 28 septembre 1926 sur le domaine privé) ; (ii) reconnaissance de la propriété individuelle basée sur la mise en valeur, avec citation des procédures d'acquisition de titre d'immatriculation individuelle (confirmé par le décret du 04 février 1911).

À partir et lors de cette période, par le biais de la délimitation et l'immatriculation des « Périmètres de Colonisation », les Français, notamment les colons venus de la métropole, étaient autorisés à accéder à la propriété foncière à Madagascar, d'où l'avènement en masse des Concessions Coloniales. Afin de pouvoir coloniser effectivement l'Itasy, d'une autre manière, les Français ont dû entretenir des accords avec les communautés autochtones, maîtres de leurs territoires respectifs, et des principales villes à l'époque. Il y avait, entre autres, les *Benitompony* à Ampefy, les *Zanabiby* de Soavinandriana, les *Zatolahy* à Mahatsinjo, et les *Beromanendrika* de Mananasy.

En dehors des zones peuplées, l'administration coloniale a ainsi délimité presque tous les meilleurs sites de dépressions volcaniques, sous forme de périmètres de colonisation (cas de « Des Perrières VII »), et les a immatriculés pour ensuite les céder aux colons, français comme réunionnais (cas de « GOHIER »). Les faits marquants apportés par la colonisation sont évidemment l'institution d'une organisation de la gestion de la terre visant à regrouper les éventuels acquéreurs sur des zones économiquement intéressantes. Pour simplifier la procédure d'acquisition des terres et pour faciliter aussi l'accession d'une certaine catégorie de personnes à la terre pour le bénéfice de l'économie coloniale, l'État français a procédé en son nom à l'immatriculation de grandes surfaces d'un seul tenant et qui ont pris le nom de « Périmètres de Colonisation ». Ces derniers étaient ensuite cédés par morcellement à des acquéreurs sous condition de mise en valeur. De nouveaux numéros de titre d'immatriculation et de nouveaux noms, différents de leur « propriété-mère », ont été attribués aux terrains vendus aux colons et distraits des « Périmètres de Colonisation ». Ce sont les propriétés qu'on a l'habitude d'appeler « propriétés des colons », ou plus classiquement « concessions coloniales ».

Certains territoires autochtones ont pu échapper aux périmètres de colonisation grâce aux

« réserves indigènes » (deux cas à Soavinandriana : celui des *Zatolahy* de Mahatsinjo et celui des *Zanabiby* de Fiadanana, en amont du marais de Marofoza), tandis que d'autres propriétés foncières autochtones ont attendu l'avènement des procédures d'immatriculation collective de 1929 (les « Cadastres indigènes ») pour être légitimés.

Pour réserver à la population autochtone des terres à cultiver, des « réserves indigènes » ont été instituées dans certains secteurs, par arrêté du Gouverneur Général. Ces réserves, immatriculées aussi au nom de l'État français, étaient laissées en jouissance aux habitants d'une ou plusieurs localités déterminées. Le droit de jouissance était précaire, et pouvait être restreint ou même supprimé par simple arrêté. Mais il peut également être transformé en droit de toute propriété en cas de mise en valeur effective. Le droit de propriété ainsi reconnu est inaliénable et insaisissable pendant un délai de trente ans ; ceci a été d'ailleurs confirmé par les dispositions de la Loi n° 60-004 du 15 février 1960. Les « réserves indigènes », créées à proximité des périmètres de colonisation constituaient aussi et surtout des réservoirs de main-d'œuvre aux propriétaires des grandes superficies. La création de « réserves indigènes » apparaît le plus souvent comme la conséquence de l'ouverture d'une région à la colonisation. La localisation des « réserves indigènes » et des périmètres de colonisation reflète l'intérêt de la colonisation à Madagascar. Sont couverts par exemple par les périmètres de colonisation et les « réserves indigènes », le long de la Côte Est, entre Maroantsetra et Mananjary, la région de Marovoay et Ambato-Boeni, la région du Lac Alaotra, les deltas du Sambirano, les zones volcaniques de l'Itasy.

Comme cité auparavant, la mise en œuvre de l'immatriculation collective, appelée communément « Cadastre indigène » a vu également le jour durant la période coloniale. Les périmètres de colonisation ont été aussitôt délimités, tandis que les Malagasy, en plus de l'« analphabétisation », ont été assujettis aux diverses formes d'obligation de la colonisation (SMOTIG, travaux forcés, paiement d'impôts, migration de main d'œuvre, etc.). Ceci a entraîné les luttes de la classe populaire dans le cadre des *Vy Vato Sakelika (VVS) – Menalamba*, RALAIMONGO, etc. Il a donc été institué par le décret du 25 août 1929 par l'administration coloniale pour calmer, semblait-il, l'état d'esprit de la population, privée de droit d'accès à l'appropriation foncière suivant les procédures individuelles. Cette Politique foncière a été soutenue par des Nationalistes, tels Ralaimongo et RAVOAHANGY dans les colonnes du journal « l'Opinion » de DUSSAC, et ce après la publication du décret du 28 décembre 1928 sur le Domaine à Madagascar, qui ne reconnaissait plus la validité du témoignage dans la procédure de l'immatriculation. Le « Cadastre indigène » s'appliquait aux seules terres des Malagasy soumis au statut de l'indigénat ou aux terres que les malagasy citoyens français avaient héritées de leurs ancêtres. Ainsi le Cadastre était une consécration de droit sur les « terres indigènes ».

L'État colonial a été l'initiateur des opérations cadastrales, par la mise en place des tribunaux spéciaux appelés « Tribunaux Terriers Ambulants », voués à constater la mise en valeur et à consacrer les droits de propriété. Les étapes de procédures se font à 4 niveaux :

- Les opérations de délimitation d'ensemble, qui consistait à délimiter et à borner les parcelles,

selon la convenance, soit de leurs occupants, soit de l'État. Cette première étape consistait aussi à enregistrer sur les procès-verbaux collectifs de bornage (PVCB), tous dires – demandes – réclamations et revendications, avec les pièces justificatives, relatives à l'occupation du sol.

- Les opérations de double dépôt pendant un délai de 30 jours.
- La consécration des droits de propriété et la solution des litiges par un Tribunal Terrier Ambulant présidé par un Administrateur de la France d'Outre-mer.
- L'établissement de la matrice foncière, qui comporte la désignation de chaque propriétaire et de chaque immeuble sous un numéro d'ordre particulier, ainsi que l'inscription des droits réels et des charges qui grèvent celui-ci.

Un extrait de la matrice cadastrale est délivré au(x) propriétaire(s) inscrit(s). Cet extrait valait titre de propriété, réputé définitif et inattaquable. Les terrains cadastrés étaient grevés de la charge d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant trente ans, et ce, « dit-on », pour les empêcher d'être vendus à vil prix, soit à des autochtones « plus évolués », soit à des étrangers. Les terrains cadastrés sous l'empire du décret du 25 août 1929 étaient localisés sur les zones les plus densément peuplées, telles les Hautes Terres Centrales (Antananarivo, Ambositra, Miarinarivo, Manjakandriana et Moramanga).

Les opérations de Cadastre ont été interrompues par la guerre et n'ont plus été reprises. Ainsi, sur les 137 cantons soumis aux opérations cadastrales, seuls 50 d'entre eux ont été jugés par le Tribunal Terrier Ambulant, et 20 parmi ces derniers ont fait l'objet de délivrance d'extraits de la matrice cadastrale. L'ensemble des opérations cadastrales de Madagascar avait couvert une superficie totale de 1 200 450 ha, soit environ 2% de la superficie totale de la Nation, occupée par les 8% de la population de l'époque.

Au lendemain de la colonisation, les gouvernements successifs de l'État malagasy indépendant se sont attachés à la promotion de la production agricole. Pour commencer, en 1962, l'État a adopté une nouvelle Politique de développement rural combinant la gestion foncière et la réforme agraire. Ce fut la création des Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR). Sauf cette Politique instituée par l'Ordonnance n° 60-141 du 3 octobre 1960<sup>23</sup> et son Décret d'application n° 63-285 du 22 Mai 1963, aucune action de développement axée sur la terre n'a été entreprise. La politique des AMVR a comme but une meilleure réussite du développement agricole : assurer le progrès technique et augmenter le revenu des agriculteurs.

La stratégie de l'AMVR nécessitait la reprise des terres agricoles par l'État par différents moyens : expropriation, acquisition à l'amiable, aménagement et redistribution aux paysans par l'intermédiaire des Sociétés d'aménagement ; cas de la SOMALAC au Lac Alaotra. L'Ordonnance n° 60-141 du 3 octobre 1960 préconise la mise en place d'un plan d'aménagement régional, et l'orientation des productions par « région économique ». Dans le but de parvenir aux objectifs à atteindre, il a été prévu

<sup>23</sup> remplacée par l'Ordonnance n° 62-042 du 19 septembre 1962.



l'établissement d'exploitations économiquement viables par des travaux d'aménagement foncier.

Les résultats issus de ces mesures n'ont pas fait l'objet d'études particulières, ou alors les résultats n'ont pas été rendus publics. Dans tous les cas, les activités prévues être effectuées au sein de l'aménagement des terres ont été reprises et renforcées dans le cadre des ZAF. Ces derniers ont été régis par l'Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974, définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural. L'ODEMO MAMOKATRA, société d'Etat, a assuré dans le marais de l'Ifanja, région Itasy, les missions précitées au nom du Ministère en charge de l'Agriculture.

L'ordonnance sur l'AMVR a été confirmée par l'adoption de nouvelles législations telles les Ordonnances n° 74-021 du 20 juin 1974 sanctionnant l'abus de droits de propriété, d'où le transfert à l'État. Cette mesure avait pour but de reverser dans le patrimoine de l'État toutes les propriétés de grandes superficies, surtout celles délaissées par les « Colons » français propriétaires. Ces derniers avaient quitté Madagascar lors de la signature du deuxième accord de coopération de 1972. Les terrains étant constatés délaissés par leurs propriétaires ont été transférés au nom de l'État Malagasy sur son côté légal. Ils ont été occupés de suite par les anciens employés des « Colons », et c'est de ces occupations que sont nés les problèmes actuels des « Concessions coloniales », transférés ou non à l'Etat Malagasy. Les dispositions prises par le régime socialiste de Didier RATSIRAKA sur la nationalisation des moyens de production n'ont pas eu l'effet escompté ; et sous l'impulsion de la communauté internationale par le biais du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), la vague de privatisation des entreprises de l'Etat a été amorcée en 1997.

Au cœur de ces actualités postcoloniales, les demandes de sécurisation foncière, conjuguées à l'environnement nationaliste de l'époque, ne cessaient d'augmenter. L'Etat a été contraint d'initier de nouvelles mesures de sécurisation optimale, basées sur les procédures collectives. Ce fut dans ce contexte qu'ont été mis en place, les Opérations domaniales Concertées (ODOC) et les mini-Cadastres.

Les ODOC ont été des procédures d'immatriculation individuelle, inspirées de la Loi n° 60-004 du 15 février 1960 sur le Domaine privé national. Elles partent de l'initiative des Circonscriptions Domaniales et Topographiques, et notifiées par les Services centraux. L'ODOC s'apparente aux cadastres, du point de vue bornage préalable avant de procéder à la reconnaissance des droits de propriété ou « reconnaissances domaniales ». Presque chaque circonscription de Madagascar a choisi une zone et a opéré des ODOC. Dans la région du Lac Itasy, celle d'Anosivola, Mananasy, District de Soavinandriana est la plus célèbre.

Quant aux mini-Cadastres, on dit aussi « Cadastres récents », ils ont été initiés par l'administration centrale, dans le contexte des années 90. Les zones, toujours d'intérêt majeur, ont été ciblées, comme Ambositra, Ampasina Maningory et Arivonimamo. Les cadastres sont une réponse possible de l'Administration Foncière, aux fortes demandes de sécurisation foncière massive, que ce soit financés par des bailleurs de fonds, à l'intérieur de projets localisés, soit par des fonds propres de l'État. Le cas

de celui du marais de Tongolo, Commune Rurale d'Antanetibe-Varahina, District de Soavinandriana témoigne d'un enjeu capital autour du Lac Itasy.

En 2005, de nouvelles initiatives en matière de réforme agricole ont été entreprises, et ce, dans le but de sortir le pays du sous-développement. Dans un premier temps, les mesures concernaient uniquement le Ministère en charge de l'Agriculture dans le cadre du Programme National de Développement Rural (PNDR). Néanmoins, le Gouvernement a élargi son champ de vision en mettant en place la vision *Madagascar naturellement* (concrétisée dans le plan « Madagascar Action Plan »), en y associant tous les secteurs pour le développement de la Nation entière. Ces actions ne sont jamais arrivées à terme en raison des événements politiques de 2009 à Madagascar.

À côté de la volonté de prospérité agraire de 2005 s'ajoute la mise en œuvre de la plus grande, et la première, Réforme Foncière de Madagascar. Elle a été marquée par l'adoption de la Loi cadre n° 2005-019 du 17 octobre 2005, prononçant le changement radical dans les statuts des terres.

À partir de 2005, les terres se résument comme suit :

- les propriétés de l'État, subdivisées en domaine public et domaine privé de l'État,
- les propriétés privées, subdivisées en propriété privée titrée et propriété privée non titrée (PPNT), et
- les terrains à statut spécifique (Cf. *Graphique*).

La suppression du principe de présomption de domanialité et l'émergence de la PPNT a posé un problème de gestion des terrains en friche où l'on rencontre des présomptions de propriété privée, alors que ces terrains relèvent des Domaines Privés de l'État. Il en est de même pour le cas des pâturages.

Après ce tour d'horizon du chemin parcouru par les étapes successives de la classification des terres, on peut se poser la question sur les statuts dit « obsolètes » des terres. Quelles sont donc les terres dont les statuts sont appelés « obsolètes », et quelles solutions proposer pour avancer ?

### **Description analytique des côtés « obsolètes » des terres autour du Lac Itasy et leurs explications**

Une étude particulière concernant les cas spécifiques de la région des massifs volcaniques de l'Itasy est actuellement en cours. Toutes les formes précédemment énumérées de « statut obsolète », sont représentées dans cette zone, bien que d'échelle mineure. La carte portée dans l'illustration montre la répartition spatiale des statuts obsolètes autour du Lac Itasy. À part la ZAF délimitant le marais d'Ifanja sous forme du plus grand cercle à l'extrême nord, et le mini-Cadastre du marais de Tongolo (l'extrémité Est), tout est tourné autour du contexte de la politique foncière coloniale :

- Les Concessions de GOHIER, à côté du Chef-lieu de la commune rurale d'Analavory, formées de 5 propriétés.
- La plus grande propriété titrée de la localité, la dite « Des Perrières VII », à l'Ouest d'Ampary ; elle a été le périmètre de colonisation qui n'a pas été concédé à un colon

individuel.

- La zone d'ODOC sur le marais d'Anosivola, au Nord de Mananasy.
- La Réserve indigène de Mahatsinjo, entre Mananasy et Soavinandriana.
- Le Territoire des natifs de Soavinandriana, focalisé autour du complexe du marais de Marofoza, juste à l'Est de la ville Chef-lieu du District de Soavinandriana.
- Sur la rive est du Lac, la section E dite « Ambohimasina », Commune Rurale de Manazary. Elle témoigne des enjeux de l'ensemble du district de Miarinarivo, délimité à 80% dans le périmètre des cadastres « indigènes ». La spécificité de la section d'Ambohimasina, Manazary est le chevauchement du cadastre sur le Territoire des plus anciens peuplements de la zone, celui d'Andriambazimba, sur l'îlot sacré d'Amboniazy. À côté des enjeux des territoires anciens, la partie Ouest des environs d'Amboniazy, dépendante de la Circonscription communale de Soavinandriana, est actuellement dynamisée par la certification massive émanant du GF de Soavinandriana, zone nommée communément de « marais de Fitandambo ».
- En quelques mots, on note une liaison de l'appropriation foncière « indigène » avec les sites inondés, contre la colonisation des parties volcaniques, non inondés, notamment à l'Ouest du Lac. Les cartes n°2 et n°3, portées en illustration témoignent de l'écart entre le schéma du statut légal des terrains et les occupations réelles sur terrain, cas de la Commune rurale de Mananasy.
- Le périmètre de colonisation étudié consiste en la plus immense propriété titrée à l'État dans la région administrative de l'Itasy. Ce terrain a été initialement immatriculé à l'État français, et n'a pas fait l'objet de cession aux colons individuels mais transféré à l'État malagasy indépendant. Il s'agit de la propriété dite « Des Perrières VII », Titre n°554 N, créée le 20 mars 1961, d'une superficie de 2 693 ha. Elle est située à Ambodimanga, intersection entre quatre Communes : Ampefy, Ankaranana, Ampary et Mananasy.
- Les Concessions coloniales de l'Itasy ont été, soit des propriétés-mères elles-mêmes, soit des propriétés morcelées à partir des périmètres de colonisation. Elles ont été cédées en immatriculation individuelle au nom des colons français ou réunionnais. La majeure partie des concessions coloniales de l'Itasy n'ont pas été transférées à l'État malagasy dans les années 70-80. Nombreux sont squattés par la population locale, sans tenir compte de la réalité « légale » de leur statut. L'un des cas les plus litigieux de la région du Lac Itasy fut celui de Mahiatrondro, limitrophe sud de la Commune rurale d'Analavory vers Ampefy. Cette propriété dite « Artiguette 1200 » a été délaissée par la Société coloniale dite MICOUIN et POCHARD, au profit des squatters, sans avoir tenu compte du statut légal et des procédures légales d'acquisition des droits sur les terrains qu'ils ont mis en valeur depuis plus de 20 ans. Le terrain a fait l'objet d'hypothèque d'une banque, puis de mise aux enchères au profit d'un particulier de nationalité malagasy. Ce dernier a procédé à l'expropriation de la population

locale, qualifiée de « squatters », qui a résisté de manière sanglante. Le cas de Mahiatrondro témoigne d'une mutation par voie de vente suite aux charges réelles grevées sur les parcelles.

- Six communes le long de la partie volcanique de la région du Lac Itasy y vivent pleinement au quotidien : Analavory, Ampefy, Ampary, Soavinandriana, Mananasy et Ankaranana. Autrement dit, ces communes possèdent toutes des cas similaires à celui de Mahiatrondro, et font appel à la prise de mesure préalable, afin d'éviter une explosion similaire. Dans le cadre de la présente étude, les propriétés titrées à un colon ex-militaire français, le plus grand propriétaire individuel, sont privilégiées : celles de GOHIER Camille Jules. Les concessions de GOHIER sont constituées de cinq propriétés d'une superficie totale de plus de 3 300 ha, situées, côte à côte, dans la Commune Rurale d'Analavory, *fokontany* d'Ankonabe et d'Andranomavo : « Lhuys », « Jeannette IV », « Ambohibola », « Andranatoa » et « Ambatomenaloha ».
- Les réserves indigènes de la communauté des Zanabiby dans les complexes du marais de Marofoza, et celles de la communauté des Zatolahy à Mahatsinjo sont les plus représentatives à étudier. Celle de Mahatsinjo, propriété dite « Soanavela », est immatriculée au nom de l'État Malagasy, Titre n° 592-N, créé le 15 février 1965, d'une superficie de 1 297 ha, et concerne les « territoires » des natifs Zatolahy de Mandridrano.
- Sur quatorze (14) communes du District de Miarinarivo, deux (02) communes échappent intégralement au périmètre cadastral : Soavimbazaha et Zomabealoka. Nous allons étudier 06 sections sur 24 au total, priorisées en fonction de la représentativité des cas de figure. Dans cette étude, on traitera les chevauchements des cadastres avec d'autres enjeux :
  - o cadastres chevauchés aux territoires traditionnels (section « E » dite « AMBOHIMASINA » Manazary, 961 parcelles),
  - o cadastres chevauchés aux périmètres de colonisation (concessions coloniales) (toutes les Sections dans la Commune Rurale d'Analavory : « D » dite Analavory (1 814 parcelles), « C » dite Ambohijafy (668 parcelles), « B » dite Ambohimasina (999 parcelles), « A » dite Ngilomby (1 588 parcelles),
  - o cadastres chevauchés à la ZAF / AMVR encore les sections « B » dite Ambohimasina (999 parcelles), « A » dite Ngilomby (1 588 parcelles), ajoutée à la section « E » dite Ambohibary, marais de l'Ifanja (1 351 parcelles).
- Les zones ayant fait l'objet de réalisation d'ODOC, non abouties jusqu'au bout : cas du marais d'Anosivola, Commune Rurale de Mananasy, District de Soavinandriana. Les parcelles de l'ODOC de Mananasy comptaient jusqu'à 2 814, dont 45% ont été apurés.
- Les zones ayant connu les nouveaux modèles de cadastre dits « récents », non encore aboutis à terme : cas de Tongolo, Antanetibe – Varahina, District de Soavinandriana. Elles comptent 2 407 parcelles. Cette opération, datée de 2003, a été financée par la Banque Mondiale, dans le cadre d'un Projet d'aménagement d'unité de production dans la vallée de Tongolo.

- Conjuguées avec la Décentralisation de la gestion foncière, la Politique de la Réforme foncière, les communes disposant de GF fonctionnel au cœur des statuts « obsolètes » autour du Lac Itasy sont au nombre de 4 : Soavinandriana – Ampary – Ampefy et Mananasy, toutes dans la zone volcanique du District de Soavinandriana, délimitée dans le périmètre de colonisation, à très forte dynamique foncière et dynamique d'aménagement de l'espace, mais aussi une forte demande de sécurisation foncière. En outre, 3 autres communes, concernées par les statuts « obsolètes » sont en cours de constitution de ce dispositif de GFD : Sarobaratra et Anosibe-Ifanja, et Antanetibe-Varahina.

## Risques et propositions de pistes de réflexion

Cette dernière partie tente de dégager les mesures à prendre devant la grande proportion de terrains restés dans un statut ambigu (obsolète), malgré les efforts de sécurisation foncière y étant entrepris. Ces terrains sont tous dans les fortes potentialités économiques et démographiques.

En ce qui concerne les « périmètres de colonisation », comme annoncé plus haut, leur nom provient de la procédure de leur immatriculation. Ils ont été titrés au nom de l'État français, mais lors des premiers accords de coopération de 1960, toutes les terres immatriculées au nom de l'État français ont été transférées au nom de l'État Malagasy. Actuellement, les propriétés dites « PC... » sont au nom de l'État Malagasy et sont classées parmi les propriétés privées de l'État. Leur gestion actuelle relève de la loi sur le domaine privé de l'état. Elles ne doivent plus être classées obsolètes, bien qu'elles portent encore le nom qui leur a été attribué lors de leur immatriculation. Leur gestion relève des lois actuellement en vigueur : n° 2008-014 du 23 juillet 2008, suivi du Décret d'application n° 2010-233 du 20 avril 2010. Les étapes de procédure y afférentes sont énumérées dans le texte, et évidemment, les auteurs de la mise en valeur seront priorisés pour la constatation de leur droit.

En ce qui concerne les « Concessions coloniales », la nationalisation est-elle une option pour résoudre leurs problèmes ? Qu'en-est-il de l'indemnisation des colons vue par les nationalistes ? En cas de squatters sur les patrimoines de l'Etat, que faire ? Quelle partie prendre : pour l'intérêt des occupants (metteur en valeur), ou celui de l'État (souveraineté), ou des propriétaires légaux ? (définition du vocabulaire « SQUATTER », même au niveau des terrains titrés à l'État). Avec l'indépendance, la confirmation de l'obsolescence de nombreux terrains a été renforcée par deux principes véhiculés dans l'Ordonnance 60-146 du 3 octobre 1960 (remplaçant le décret du 4 février 1911 sur le régime foncier de l'immatriculation) : l'interdiction de l'accès des étrangers à la propriété foncière à Madagascar, et le maintien du caractère irréversible du titre foncier. L'interdiction des étrangers à la propriété foncière depuis 1960 a entraîné une ambiguïté sur la situation des terrains immatriculés au nom des anciens colons (décret du 04 février 1911).

L'un des principes juridiques fondamentaux du régime de l'immatriculation est celui d'être définitif. En effet, lorsqu'un immeuble est admis au régime de l'immatriculation, il ne peut plus en

être soustrait (Art. 6 de l'ordonnance foncière). Ceci est reconnu par tous les pays ayant adopté le système « Torrens » comme régime de l'immatriculation. L'idée qui circule actuellement dans le milieu des chercheurs, de « désimmatriculer » les terres des colons est-elle réalisable ?

Deux idées sous-jacentes, parmi tant d'autres, semblent apparaître derrière cette idée de « desimmatriculation » : d'abord celle de donner de la matière première aux GF communaux pour leur fonctionnement ; ou bien celle de rationaliser la reconnaissance des droits de propriété aux metteurs en valeur, présumés déjà comme ayants droit « légitimes ». Il faudrait une très grande étude, impliquant beaucoup de corps de métiers, pour tenter d'y trouver une solution.

Pour ce qui est alors des terrains immatriculés aux noms d'anciens colons, concédés à partir des « périmètres de colonisation » ou des demandes de concession, l'un des objectifs de l'adoption de l'Ordonnance n° 74-021 du 21 juin 1974 est d'assainir la situation de ces propriétés. Ainsi, dès la promulgation de l'ordonnance, il a été prescrit à toutes les Circonscriptions Domaniales et Foncières du territoire, de procéder à l'inventaire de toutes les propriétés de plus de cinq hectares. L'administration foncière a procédé à cet inventaire, et s'est proposé d'appliquer les dispositions de l'ordonnance. Cependant, faute de moyens, financier et humain, elle n'a pu faire reverser dans le Domaine Privé de l'État qu'une petite partie des propriétés, dont la plupart d'ailleurs sur demande des personnes qui s'y étaient installées. Il faut remarquer que dans cette procédure de transfert à l'Etat, sur recours des propriétaires ou de leurs ayants droits, plusieurs décrets de transfert à l'Etat ont été annulés par la Chambre Administrative de la Cour Suprême pour vice de procédure.

De ce fait, la régularisation de la situation juridique des occupations ne peut s'effectuer que de deux manières :

- d'une part, le recours à l'application de l'Ordonnance n° 74-021 sur l'abus de droit de propriété, et
- d'autre part, le recours judiciaire par l'application de l'article 82 de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960.

Alors que la situation des occupants nécessite des solutions rapides et faciles d'accès, d'autres actions ayant des impacts sur les occupants doivent être envisagées. Mais le problème s'avère très difficile à résoudre car la terre a toujours été sacrée aux yeux des Malagasy, et parfois cet aspect culturel est utilisé par certaines personnes à des fins politiques de telle sorte que la solution adoptée est toujours remise en cause ou contestée. En outre, la terre constitue un moyen de production et une épargne pour les familles, les gens sont alors facilement manipulables. C'est ainsi par exemple que dans la région de l'Alaotra, à chaque fois qu'il y a changement de gouvernants, les mêmes problèmes, déjà résolus, sont remis sur le tapis et les gouvernants, pour se faire bien voir par la population, adoptent de « nouvelles solutions » qui seront encore remises en cause car ne servant pas les intérêts de certaines personnes ou des groupements. Dans d'autres régions, l'autorité administrative conteste les décisions de justice et incite la population à résister à l'exécution de la décision, créant ainsi des situations de désobéissance civile, comme ce fut le cas dans la Région d'Ambilobe.

En somme, compte tenu de la situation spécifique observée pour chaque occupation des terrains délaissés par les colons, et compte tenu du fait que la solution juridique (adoption de nouvelles mesures législatives) n'a pu apporter de solution viable dans la résorption des problèmes posés par les occupations actuelles des terrains délaissés par les colons, des études spécifiques adaptées à chaque situation doivent être diligentées pour répondre aux aspirations des occupants qui, avec le temps, ont transformé leur occupation illicite en droit de propriété.

À côté de l'immatriculation à l'époque coloniale, les réquisitions d'immatriculation sont aussi des formes de statuts obsolètes, très souvent rencontrées dans l'Itasy. La suspension de la procédure d'immatriculation individuelle directe (Loi 09 mars 1896 et Ordonnance n° 60-146) a provoqué un problème pour les terrains, objets de réquisition en cours. Il est à signaler que pour les terrains objets de réquisition au nom de l'État malagasy, il appartient au Service des Domaines, chargé de la gestion des terres domaniales, de poursuivre la procédure d'immatriculation en cours. Pour les terrains dont la procédure d'immatriculation n'a pas abouti ou n'a pas fait l'objet d'une réquisition d'immatriculation, mais qui ont fait l'objet d'une occupation, les dispositions de la Loi n° 2004-036 (mais aussi la 2006-031 sur les Propriétés privées non titrées) sont sans équivoque : ils sont gérés par les GF communaux, s'il en existe dans la Commune de leur situation. Ou bien, selon les dispositions transitoires de la loi sur les propriétés privées non titrées, ils sont gérés par les Services Fonciers Déconcentrés qui fonctionneront alors comme des GF communaux. Ces Services Fonciers Déconcentrés doivent donc passer des accords avec les maires des communes qui n'ont pas encore institué des GF dans leur circonscription. A cet effet, des « services spécialisés » (ou communément « Bureaux spécialisés ») ont été mis en place au sein des Circonscriptions Domaniales et Foncières pour résoudre les problèmes nés des ambiguïtés créées par la législation en vigueur.

Il en est de même des « réserves indigènes » qui, lors de leur création, ont été demandées en immatriculation au nom de l'État français. Pour certaines d'entre elles, la procédure d'immatriculation a abouti et comme en matière d'immatriculation des « périmètres de colonisation », le nom qui leur a été attribué pour les identifier est resté « Réserve indigène de telle ou telle localité », accompagnée de leur numéro de titre. Pour d'autres par contre, et pour diverses raisons, la procédure d'immatriculation est restée au stade de la simple réquisition ; d'autres encore, bien qu'ayant fait l'objet d'un arrêté de classement en réserve indigène, n'ont pas fait l'objet de réquisition d'immatriculation. On peut ainsi distinguer trois sortes de « réserve indigène » :

- celles actuellement immatriculées au nom de l'État malagasy, en vertu de l'accord de coopération de 1960,
- celles ayant fait l'objet d'une procédure d'immatriculation non aboutie, et
- celles ayant fait l'objet uniquement d'un arrêté de classement.

Dans un premier temps, la Loi n° 60-004 du 15 février 1960 a disposé que : « Les réserves dites "réserves indigènes" précédemment constituées et qui ne sont pas comprises dans une AMVR, sont maintenues, de même que la réglementation intervenue à leur égard. Leur annulation ou leur réduction

peut être prononcée par décret après enquête effectuée par la commission prévue à l'article 20 et après avis du « Conseil Général ». Ces décrets d'annulation n'ont jamais vu le jour.

Cependant, la nouvelle Loi sur le domaine privé n° 2008-014 du 23 juillet 2008 a poursuivi les dispositions sur les « réserves indigènes » en préconisant que : « Sont abrogées toutes les dispositions relatives aux réserves indigènes. (...) Toutes les clauses d'indisponibilité grevant tous les terrains issus desdites réserves sont levées. (...) Les terrains constitutifs des réserves titrées au nom de l'État sont régis par les dispositions de la présente loi. (...) Les réserves indigènes non titrées sont soumises aux dispositions de la loi sur la propriété foncière privée non titrée ».

Ainsi, selon ces dispositions sur le Domaine Privé de l'État, il n'y a plus de « réserves indigènes » dans l'esprit de sa création de 1912. Les terres qui les avaient constituées sont venues accroître le Domaine Privé de l'État malagasy propriétaire. Comme l'État malagasy n'a pas jugé utile de changer les identifiants des propriétés attribuées lors de leur immatriculation, les noms des propriétés, « périmètre de colonisation » et « réserves indigènes », sont restés ; ce qui a peut-être provoqué la confusion dans les esprits. Il est donc clair que la question sur l'obsolescence du statut des terrains dits « périmètre de colonisation » et « réserves indigènes », immatriculées au nom de l'État malagasy ne se pose plus. Leur gestion, relevant des textes sur le Domaine Privé, appartient aux Services Fonciers Déconcentrés, notamment pour les propriétés immatriculées ou en cours d'immatriculation au nom de l'État. Les étapes de procédure y afférentes sont énumérées dans le texte, et évidemment, les metteurs en valeur auront profité par la constatation de leur droit.

La procédure basée sur l'abus de droit de propriété (stipulé dans l'Ordonnance n°74-021) est essentiellement administrative en deux stades :

- Dans un premier temps, l'occupant ou les occupants adressent une lettre à l'administration des domaines, demandant le déclenchement de la procédure de transfert à l'État. Dans la demande, il faut préciser l'identification de la propriété ainsi que sa situation exacte. La hiérarchie de l'administration domaniale prend la décision et donne des instructions aux Circonscriptions de base pour entamer la procédure. La durée de la procédure n'est pas prédéterminée et peut prendre autant de temps qu'il faut, non seulement en raison des différentes étapes de l'instruction à respecter, mais surtout en raison des moyens mis à la disposition des équipes. Il faut signaler également que les intervenants dans cette phase de l'instruction des demandes de transferts sont pluridisciplinaires et que leurs calendriers d'intervention sont disparates. La procédure aboutit par l'adoption d'un décret de transfert à l'Etat. Depuis son entrée en application et dans les recours pour annulation du décret, la Chambre Administrative n'a encore pris aucune décision de suspension à exécuter. Aussi, l'administration des domaines, dès la notification du décret de transfert, a procédé à son inscription sur le Livre Foncier, et transféré la propriété du terrain en cause au nom de l'Etat malagasy, malgré la possibilité d'un recours en annulation. Il est donc arrivé que certaines inscriptions de rétrocession aient été annulées sur les livres fonciers parce que le décret de transfert a été annulé. L'occupant peut



donc, après le transfert du terrain à l'Etat, déposer une demande pour l'acquisition du terrain qu'il a occupé. La procédure adoptée est celle de l'acquisition à titre onéreux quelle que soit la durée de son occupation et ce sans limitation de superficie. Une fois sa demande approuvée, son terrain est distraint de celui de l'Etat et il lui est attribué un nouveau titre de propriété.

- L'autre procédure pour la régularisation des occupations de longue durée est celle préconisée par l'article 82 de l'ordonnance foncière. A l'origine, dans l'esprit du législateur, cet article a été introduit dans l'ordonnance pour apporter les solutions aux problèmes nés des partages familiaux. Dans la pratique, les mutations par décès très anciennes n'étaient jamais inscrites dans ces partages familiaux. Elles ne pouvaient être régularisées, ou encore sont à des situations de fait incontestées, mais impossibles à consacrer que par la constatation de l'occupation paisible, effective et durable. Dans tous les cas, l'accomplissement de la prescription doit être préalablement constaté en justice. Plus tard, cet article a été utilisé pour régulariser des cas d'occupation paisible, de longue durée, faisant l'objet de constatation par des commissions commises par décision de justice, et consacrée par un jugement prononçant la prescription acquisitive au profit de l'occupant. Est-ce une solution adaptée pour résoudre les problèmes des occupants des terres de grandes superficies ? Il semble que la réponse soit négative car au vu des statistiques sur les demandes de prescription acquisitive en instance auprès des tribunaux de Première Instance dans toute l'île, ces instances sont loin d'être apurées.

En matière de cadastre inachevé, comme annoncé auparavant, les opérations cadastrales basées sur le décret du 25 août 1929 se sont vues interrompues par la guerre de 1939. Elles n'ont jamais été reprises, sous leur forme initiale, faute de moyens, a-t-on dit. Effectivement, aucune autre nouvelle opération cadastrale d'envergure n'a été entreprise, malgré les modifications apportées à la législation, telle la Loi n° 67-029 du 18 décembre 1967, modifiant l'article 77 de la Loi n° 60-004 du 15 février 1960, et instituant la procédure collective de constatation de droit de propriété, dite immatriculation collective ou « cadastre » celle n° 74-034 du 20 décembre 1974 modifiant l'Ordonnance foncière n°60-146 du 3 octobre 1960 ainsi que l'Ordonnance n° 90-028 du 19 décembre 1990.

Néanmoins, les Tribunaux Terriers érigés pour consacrer les droits de propriétés des opérations physiques effectuées en 1935 et sous l'égide du décret du 25 août 1929 continuent encore de statuer comme ceux d'Antananarivo, Ambositra, Miarinarivo entre autres. Le problème qui se pose alors est de savoir si ces tribunaux statuent sur la base des procès-verbaux collectifs de bornage de 1935 ou sur de nouvelles bases et dans ce cas comment ces nouvelles données ont-elles été obtenues ? Il est évident que les informations comprises dans les procès-verbaux collectifs de bornage dressés en 1935 ne correspondent plus aux réalités actuelles, aussi bien concernant le terrain que les personnes. La consécration de droits de propriété basée sur ces informations s'avère difficile, sinon impossible, à moins que les présidents des tribunaux terriers aient mené des enquêtes très poussées auprès des personnes ou leurs ayants droit pour statuer et consacrer les droits de propriété.

Il faut remarquer cependant que deux opérations cadastrales, sur financement interne des Services Fonciers, ont été menées à terme en peu de temps : une à Arivonimamo, dans la Région de l'Itasy, pour une superficie de 500 ha ; et une autre à Ampasina Maningory, dans la Région Analanjirofo, également pour près de 500 ha, et ce vers les années 2000.

Les opérations cadastrales effectuées en 1993, dans le cadre du Programme Environnemental (PE) financé par la Banque mondiale, ont eu pour objectif de sécuriser les droits fonciers des populations installées sur les zones périphériques des Aires Protégées, afin de les empêcher d'y pénétrer et y coloniser. C'est ainsi que des opérations de cadastre ont été entreprises dans les provinces de Mahajanga (à Ankarafantsika), de Toamasina (à Andasibe) et de Fianarantsoa (à Ranomafana). Les phases de délimitation, ainsi que celles de consécration des droits, ont été effectives pour les trois zones. Mais dans la phase administrative, les titres ont été établis mais n'ont pu être délivrés, faute de plans annexés. En effet, l'organisme titulaire du marché de fourniture des plans n'a pu honorer ses engagements. D'ailleurs les opérations cadastrales du volet foncier du PE n'ont plus été reprises et financées, car selon un rapport de la banque, les objectifs n'ont pas été atteints ; au contraire, les bénéficiaires, une fois qu'ils ont constaté la sécurisation de leur droit, ont commencé à pénétrer dans les AP.

Les opérations cadastrales laissées en suspens n'ont jamais fait l'objet de mesure générale de continuation ou de clôture. Cette situation a créé beaucoup d'ambiguïté dans la position à adopter vis-à-vis par exemple des compétences attribuées aux GF communaux. Il faut donc pour l'administration foncière arrêter une position définitive sur le cas des cadastres qui n'ont pas pu être menés à terme. L'inachèvement de la procédure d'immatriculation collective ou cadastre a entraîné une situation intermédiaire pour les terrains y inclus. L'étude exhaustive sur la situation exacte des opérations cadastrales, ainsi que la situation des terres, objets de ces opérations, s'avère utile sinon nécessaire. Cette étude contribuera massivement à la réponse, cas par cas, aux questions de l'irréversibilité des limites de frontière entre l'abrogation du cadastre et son retour au statut de « PPNT » (relevant de la compétence des Communes). Les autorités des CTD prendront ainsi connaissance de l'intérêt, ou pas, de la demande de dotation des périmètres cadastraux vers la gestion foncière décentralisée.

Pour le cas des terres incluses dans les périmètres des « AMVR » transformés en « ZAF », la caractéristique dominante du régime des terres était le gel des transactions et des nouvelles installations pendant les travaux d'aménagement. Ces travaux consistaient, entre autres, à la définition des modes de production envisagés, la préparation des terres par voie d'acquisition par l'État ou par voie de remembrement. Il est à noter que l'esprit des Malagasy n'est pas trop favorable aux remembrements : ils préfèrent voir et savoir leurs terres de dimension modeste éparpillées plutôt que de les donner à remembrer. Les grandes sociétés d'aménagement, comme la SOMALAC, ont réussi ces opérations, car il y avait contrainte de la part de l'État. Pour d'autres sociétés, la réussite était plus mitigée. Certaines, sinon la plupart des périmètres objets des AMVR ou des ZAF, n'ont plus leur raison d'être actuellement, car soit les aménagements ayant motivé leur institution sont terminés

depuis longtemps, soit ces aménagements ne sont plus financés. Aussi, le Ministère en charge de l'aménagement de ces terres devrait prendre les mesures adéquates pour lever toutes les restrictions liées à leur institution pour permettre aux administrations chargées de gérer les patrimoines fonciers de reprendre leur gestion administrative et juridique.

Pour le cas du marais de l'Ifanja, de nombreuses pistes de réflexion autour des ZAF/AMVR nécessitent des études plus approfondies :

- en cas de levée de la restriction et d'un besoin d'actualisation du recensement des parcelles, de quelle base partira-t-on : du plan cadastral (daté des années 20), ou du plan de remembrement et de morcellement de la ZAF (Min-Agri, daté des années 80), ou de la situation actuelle, objet de nombreuses formes de transactions ? Ces questions surgissent surtout au moment où la collectivité doit acquérir un Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) pour procéder à la gestion foncière décentralisée.
- quelle instance de validation sera compétente pour donner une valeur juridique à cette actualisation des ZAF/AMVR : TTA-Domaine-Topo -DRDR- CTD ? Et quelle procédure de sécurisation foncière adopter : GFD- ODOC- apurement des cadastres ... ? Aura-t-elle un caractère obligatoire ?
- le Min-Agri, par le biais de la DRDR pourra-t-il encore poursuivre ses activités d'aménagement agraire, d'autant plus que ceci obtient le financement de différents projets, entre autres le BVPI de la Banque mondiale ?
- Pourvu qu'il n'y ait pas trop d'écart entre la volonté des CTD, à travers les Schémas d'aménagement Communal et Régional d'aménagement du territoire, et la Politique Agraire émanant de l'État central ?
- Quelles entités compétentes pourront gérer les patrimoines de l'État après cessation d'activité des sociétés de gérance (ODEMO Mamokatra, SINPA) ? Et après cessation de la coopérativisation (socialisme) ?

Toutes opérations d'immatriculation foncière localisées dans des régions à forte potentialité économique ont été bénéfiques à l'économie nationale et à la population locale au moment de leur mise en œuvre. L'utilisation de la terre a été conçue comme base de la politique du développement rural durant les années 60 et 70, où l'on espérait beaucoup des ZAF et AMVR. Ceci a cependant engendré, à notre époque, un gel juridique (Ordonnance 62-042 du 19 septembre 1962 modifiée par l'Ordonnance 74-006 de 1974 et l'Ordonnance 74-022 du 20 juin 1974). L'objectif de cet article n'est pas de remettre en cause la Politique Foncière, ni celle de l'Aménagement du territoire, ni encore de la Décentralisation. Ce sont les mesures d'accompagnement, de pérennisation, de continuité qui ont fait défaut, et qui ont conduit à la situation « obsolète » des mêmes terrains, objets d'efforts considérables de sécurisation. L'objectif de cet article est de démontrer les possibilités de relancer (actualiser) les opérations de sécurisation foncière localisées, tout en partant de l'appropriation locale et en se basant sur une étude spécifique de chaque cas.

Nombreuses sont les explications de la situation « obsolète » des terres, entre autres : la transition du coutumier vers la formalité (recours aux Services Fonciers), la forte demande d'immatriculation foncière en instance, conduisant à l'incapacité de satisfaction de ces demandes, la non actualisation des titres<sup>24</sup> par rapport à la réalité, la détérioration des documents fonciers (Livres et Plans), et la non concordance des titulaires de titres avec les réels occupants sur terrain, etc. Les conséquences en sont lourdes, en ne citant que le flottement d'une grande majorité des parcelles dans un vide juridique, d'où les statuts « obsolètes ». Cette situation a des impacts négatifs sur le climat social, économique et écologique. Elle porte aussi atteinte à la crédibilité de l'État et de ses services déconcentrés. Et enfin, et non la moindre, elle favorise la corruption.

De ce fait, tous les terrains à statut obsolète de Madagascar méritent une étude préalable, avant d'entamer une quelconque décision sur leur sort. L'adoption de mesures adéquates de sécurisation des terrains à statuts obsolètes de Madagascar réduira considérablement les dépenses, les préoccupations de l'État, en faveur de l'appui au développement. Vu les caractères traditionnels encore conservés dans la majeure partie des sociétés malagasy, l'appel à la valorisation du *soatoavina* n'est pas non plus à écarter : *Tany manan-kasina, Tany misy vidiny, Tany manan-tantara ?*

En résumé, tout dépend de la priorité accordée par l'État à chaque secteur du développement : développement en faveur de l'individu, ou développement en faveur de l'État. Mais afin de réduire l'écart entre le légal et le légitime, entre le rythme d'évolution de la législation et celui de la situation locale, les principes de conception de la législation foncière doivent tenir compte de la réalité à la base.

## Bibliographie

AUBERT, S., KARPE, P., RAZAFIARISON, S., RALAMBOMANANA, K., RANAIVOSON, H.T., DELCOURT, C., RAKOTONANDRASANA, T., FABRE, C., BERTRAND, A., 2009, *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une Commune cadastrée, le cas de Miadanandriana*, in SANDRON F. (eds), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, CITE / Karthala, pp. 195-208.

Auteur anonyme, année 1925, *Note sur les possibilités d'installation des colons à Madagascar*, (Archives nationales), Tananarive, 12 p.

Auteur inconnu, 1984, *L'enquête et le terrain*, in HERODOTE, N° 8 – 9 (1977-1978), N° 33-34.

BATTISTINI, R., DONQUE, G., « L'excursion dans le massif volcanique de l'Itasy », in Madagascar revue de géographie N° 02 (Janvier - Juin 1963)

BLANC-PAMARD, C., CAMBREZY, L. (Coord.), 1995, *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, ORSTOM, Paris, 472 p.

BOITEAU, P., 1982, *Contribution à l'histoire de la nation malgache*, Edition SOCIALE, Paris, 445 p.

COMBY, J., 1991, *L'impossible propriété absolue*, pp. 9-21, in Un droit inviolable et sacré : LA PROPRIETE, (préf. J. Frebault), ADEF, Paris, 359 p.

COQUERY VIDROVITCH, C. (Dir) ; GEORG, O. (Collab), 1992, *L'Afrique occidentale au temps des Français : colonisateurs et colonisés, (c.1860 - 1960)*, Paris, La Découverte, ACCT, 460 p.

<sup>24</sup> La majorité des titres émis à Madagascar datent surtout de l'époque coloniale.

DESJEUX, D, 1979, *La question agraire à Madagascar : Administration et paysannat de 1895 à nos jours*, 191 p.

FREMIGACCI, J, *Ordre économique colonial et exploitation des indigènes, 1900 - 1923* », in *Revue Archipel*, 1974.

ISNARD, H, Mars - Avril 1980, *Méthodologie et Géographie*, in *Annales de Géographie* ; N° 492

LAPAIRE, J. P. ; ROSSI, G., « A propos de l'âge du volcanisme de l'Ouest malgache », in *Madagascar revue de géographie* N° 27 (Juillet – Décembre 1975)

LEMIRE, C, 1900, *Le peuplement de nos colonies, concessions de terres*, Challamel, 4ème Edition, Paris, 231 p.

LONIEWSKI, 1922, *L'avenir de la colonisation à Madagascar*, in *Bulletin économique* pp. 53 – 72.

Ministère de L'Agriculture, de L'Élevage et de la Pêche(MAEP), 2005, *Lettre de Politique Foncière*, Programme National Foncier / Secrétariat Général.

MOTTET, G., « L'Itasy à la fin du XIXè siècle, essai de Géographie historique », in *Madagascar revue de géographie* N° 15 (Juillet – Décembre 1969)

*Politiques foncières et territoriales*, Politique africaine, n° 21, Karthala : Paris, 1986, 135p.

RABEARIMANANA, G., « Problèmes politiques et géographiques à Madagascar », in *Madagascar revue de géographie* N° 38 (Janvier – Juin 1981)

RAISON, J.P., 1984, *Les hautes terres de Madagascar : enracinement et mobilité des sociétés rurales*, Tome I, Karthala, Paris, 651 p.

RAZAFIARIJAONA, J, 1994, *La question foncière dans l'Itasy*, Rapport de mission de la FAO.

RAZAFIARIJAONA, J, 26 - 27 Octobre 2004, *Formation sur la sécurisation foncière des investissements à Madagascar*, MCI Développement.

ROCHEGUDE, A, 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, Synthèse, 107 p. Tome 2, Fiches pays.

SALOMON, J. N., « Notes à propos des petits Geysers et Soffioni de Mahatsinjo, massif volcanique de la région d'Itasy », in *Madagascar revue de géographie* N° 38 (Janvier – Juin 1981)

Service des Archives Nationales, Inventaire N° 11, *Historique des concessions coloniales à Madagascar au temps de la colonisation française*.

Service des Archives Nationales, Journal officiel du 13 Janvier 1917, *Dispositifs généraux de l'attribution de concessions de terre à Madagascar*.

TEYSSIER, A., ELSON, L.N., 1990, *Apports d'une démarche géographique dans une opération de gestion des espaces ruraux, le cas des bassins-versants d'Imamba et d'Ivakaka*, Thèse de Doctorat, CIRAD/DSA, Les Cahiers de la Recherche-Développement, 26, pp. 16-27.

TEYSSIER, A., mars-juin 2004, *Contribution à l'élaboration d'une Politique Publique de sécurisation des droits sur le sol*, Propos d'étape n°1, Programme National Foncier / Direction des Domaines et des Services Fonciers / MAEP / MAE. 25 p.

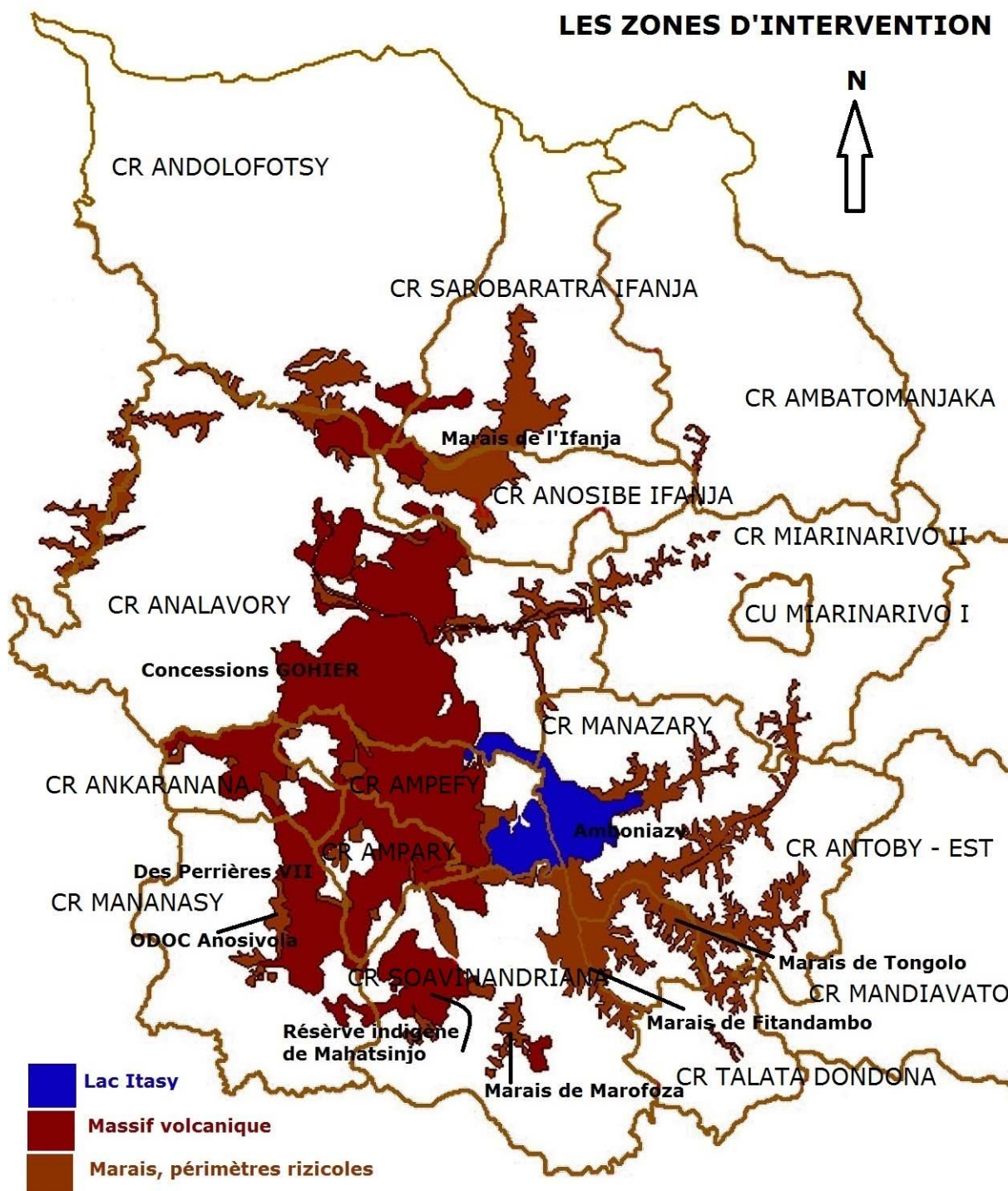
TEYSSIER, A., RAHARISON, H., RAVELOMANANTSOA, Z., 2007, *La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale*, Land Reform 2007/1, FAO, Rome, pp. 34-49.

TEYSSIER, A., RAVELOMANANTSOA, Z., Juillet-Août 2008, *Madagascar. Une réforme face à la faillite du système Torrens*, Études Foncières N° 134, pp. 34-38.

VERIN, P., « Étude sur les migrations intérieures des populations à Madagascar selon G.ROY », in *Madagascar revue de géographie*, N° 06 (Janvier – Juin 1965)

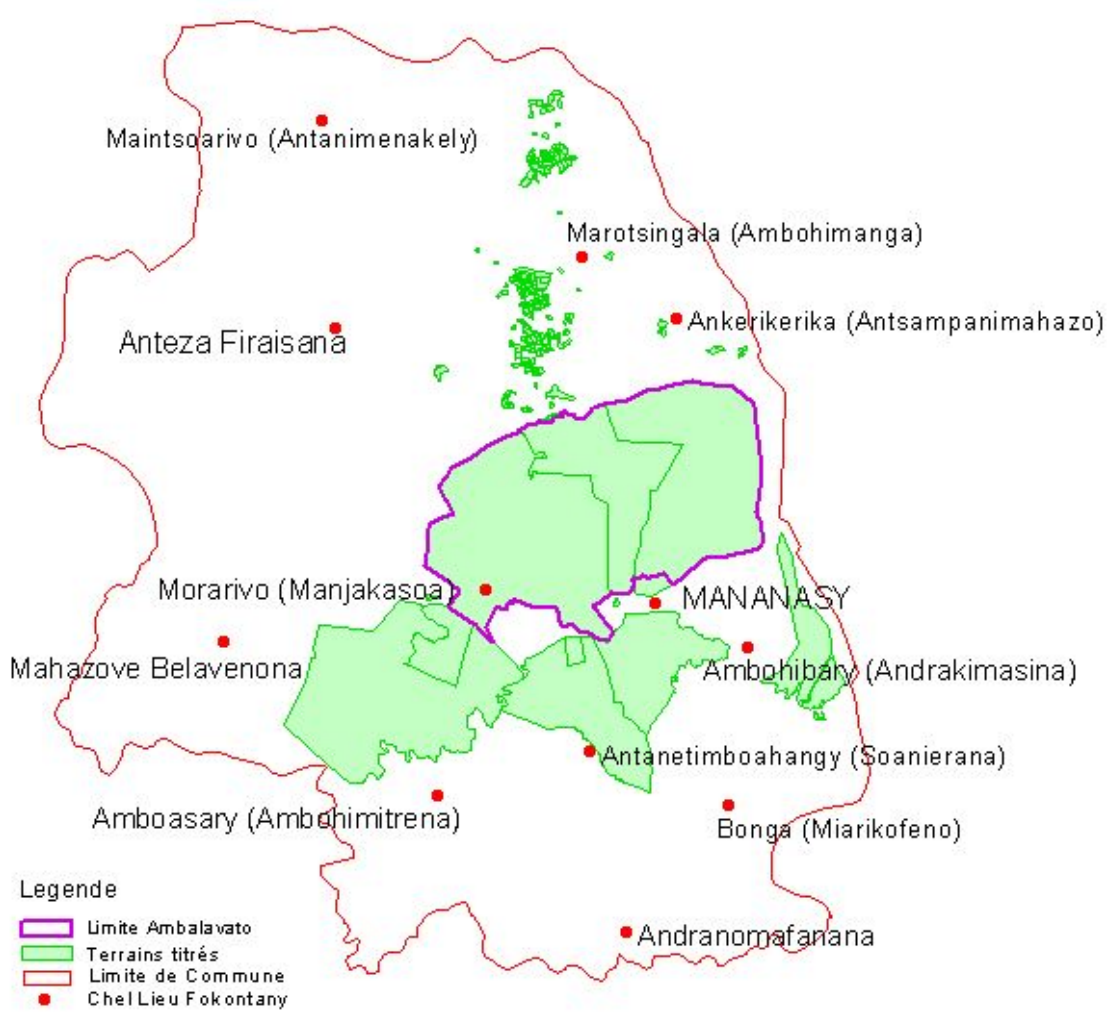
# Illustrations

## Cartes



Carte n° 1 : Localisation des terrains à statuts « obsolètes » autour du lac Itasy

Source : André LENOBLE 1940, BD 100 FTM 1949, Auteur



**Carte n° 2 : Localisation des terrains Titrés dans la Commune Rurale de Mananasy :**

*Nombreuses « micro-parcelles » titrées grâce à l'ODOC d'Anosivola (FKT Marotsingala et Ankerikerika, partie Nord), et quelques grandes propriétés titrées sous la période coloniale, avec ou sans actualisation par des opérations subséquentes.*

*Carte n° 3 : Extrait du PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière) du Chef-lieu de la Commune Rurale de Mananasy, District de Soavinandriana, Région Itasy (année 2008)*



# Régulation foncière dans le système agro-sylvo-pastoral. Cas de la forêt d'Ambihy, Commune rurale de Betatao Poste-Anjozorobe

Malala Sahondra RANAIVOSON  
 Jules RAZAFIARIJAONA  
 Rolland RAZAFINDRAIBE  
 Sylvain RAMANANARIVO  
 Sigrid AUBERT GILON  
 Romaine RAMANANARIVO

## Résumé

Conformément à la Loi 2005/019 visant la réforme foncière, plusieurs guichets fonciers ont été soutenus pour devenir à la fois fonctionnels et opérationnels dans plusieurs communes rurales de Madagascar. Toutefois, des communes n'en disposent pas encore comme celle du cas de Betatao qui fait partie du district d'Anjozorobe. Pour une gestion de proximité des forêts, une association nommée *Vondron'Olon'Ifotony* (VOI) a été créée en 2002. Cette association n'est pas appréciée par la majorité des usagers car elle est en fait taxée d'une gestion abusive d'où la disparition de la majorité de la forêt. Pour montrer leur mécontentement, certains membres de la VOI pratiquent les feux de brousse. Un grand problème se pose alors car l'espace forestier se trouve annuellement menacé et toute la forêt de cette zone disparaîtra dans quelques années. L'étude a ainsi pour objectif de caractériser le système foncier agro-sylvo-pastoral dans la Commune rurale de Betatao en tenant compte de la régulation foncière des forêts plantées. Les enquêtes et les entretiens effectués ont permis de dégager des résultats susceptibles de montrer que les idées relatives à une forme de régulation foncière spécifique aux forêts plantées émanent de la population locale. Celle-ci figure parmi les premiers concernés pour parvenir à un arrangement concerté et coordonné. Par conséquent, il est indispensable de compiler les lois foncières, les lois relatives au foncier forestier, le droit coutumier et le droit de la pratique des paysans en tenant compte des différents aspects de la régulation foncière forestière.

*Mots clés : Foncier, Forêt, Commune Rurale de Betatao, Foncier Forestier, Régulation Foncière, Dégradation Forestière, Vondron'Olon'Ifotony*

## Abstract

The land reform law 2005/019 designated several land registry offices/*Guichet foncier* to be implemented and operate in several rural districts of Madagascar. However, municipalities still have not put these in place, as is the case in Betatao, part of Anjozorobe district. For the management of forest environs, an association named *Vondron'Olon'Ifotony* (VOI) was created in 2002. This association is not appreciated by most users and is accused of poor management, which has led to the disappearance of most of the forest under its remit. Moreover, to show their dissatisfaction, some members of VOI set bush fires as a form of protest. This decreases the area of forested land each year, and threatens the future of this forest zone. This study aims to characterize the agro-sylvo-pastoral land tenure system in the rural community of Betatao, taking into account current land regulation of standing forests. According to the present research, best practice for good land regulation of standing forests derives from consultation with the local population, and full consideration of their views on how to solve the problems. Therefore it is necessary to compile the land laws, the laws related to forestry land tenure, and the customary rights and practice of farmers in order to take account of all the different aspects of forestry land regulation.

*Keywords: Land Tax, Forest, Rural District of Betatao, Land Tax Forest, Land Regulation, Forest Degradation, Vondron'Olon'Ifotony*

## Introduction

---

Longtemps ignorées par les réglementations officielles, les pratiques dites coutumières représentent la base de la gestion effective de la terre à Madagascar comme dans de nombreux pays du Sud. Madagascar est en situation de crise foncière depuis plusieurs décennies. Les évolutions économiques, démographiques et sociopolitiques ont transformé les enjeux autour du contrôle du foncier. Or, dans le même temps, la capacité de régulation par l'Etat et/ou par les pouvoirs coutumiers est fortement réduite. Depuis longtemps, sur une partie du territoire, la répartition des terres n'est plus arbitrée par les pouvoirs lignagers et, dans plusieurs régions, l'appropriation par un individu ou une famille restreinte a pris le pas sur des modes de gestion collectifs, en particulier sur les terroirs rizicoles. La Loi 2005-019 du 15 octobre 2005 représente une innovation majeure et une réelle rupture avec le régime foncier qui prévalait depuis la colonisation. Jusqu'en 2005, les espaces non définis spécifiquement appartenaient par défaut à l'Etat. La loi de 2005 permet de distinguer le domaine public et le domaine privé de l'Etat et des collectivités décentralisées, la propriété privée immatriculée, la propriété privée non-titrée et l'ensemble des aires à statut spécifique. Les forêts plantées à Betatao Poste se situent sur ces espaces non définis qui appartenaient à l'Etat. Un grand problème se pose actuellement car les forêts plantées appartiennent aux paysans alors que la terre appartient à l'Etat. Par conséquent, une confrontation des intérêts divergents et des normes des deux parties apparaissent, c'est-à-dire ceux de l'Etat et ceux des paysans. Cela pourra créer un conflit si cette situation n'est pas stabilisée. Pour une sécurisation foncière et pour trouver un arrangement entre l'Etat et les paysans, il faut maîtriser l'exploitation et maîtriser l'espace ; il faut une médiation soit par l'Etat, soit par la population locale en tenant compte des divers aspects de la régulation foncière forestière.

En termes de réalité contradictoire, les paysans sont conscients de l'existence des lois foncières qui incluent les zones forestières mais cela ne les empêche pas de les exploiter. La problématique, au centre des préoccupations, cherche à savoir comment la mise en place d'un guichet foncier favorise-t-elle l'économie de la production forestière chez les paysans à la fois éleveurs et agriculteurs ? Elle implique les questions de recherche suivantes : pourquoi et comment les exploitations forestières sont-elles gérées ? Quels sont les éléments de garantie des acteurs par rapport aux règlements étatiques ? L'objectif global de la présente étude est de caractériser le système foncier agro-sylvo-pastoral en tenant compte de la régulation foncière des forêts plantées. Ce qui conduit à identifier les dynamiques de l'exploitation forestière et les formes de gestion y afférentes, à déterminer les modalités de pratiques de référence et les modes de garantie foncière par la perception des exploitants forestiers.

## Matériels et méthodes

La présente étude a été effectuée dans la commune rurale de Betatao Poste, située dans le district d'Anjozorobe de la région d'Analamanga. La localisation géographique est de 18°12'00'' latitude Sud et 47°53'00'' longitude Est (Cf. *Carte 1*). Betatao est une commune rurale composée de 08 *fokontany* ayant 1 663 ménages. La commune de Betatao Poste est bordée au Nord-Est d'une ancienne forêt classée en 2010 en voie de dégradation de 800 ha, dite d'Ambihy (Arrêté de classement n° 1241 du 12 juin 1950), et d'une forêt dense de 3 120 ha en majorité détruite par les feux de brousse, l'aménagement des terroirs.

Les supports suivants ont servi à la conduite de l'étude : les textes et lois fonciers, les données de la liste des communes à Madagascar en version électronique de l'INSTAT, la monographie d'Anjozorobe mise à la disposition par le Centre de Service Agricole d'Anjozorobe, les documents de demande déposés par les *Vondron'Olon'Ifotony* (VOI) au sein de la Circonscription Régionale des Eaux et Forêts (CIREF) Anjozorobe, le plan de la forêt d'Anjozorobe visible chez CIREF, la carte de Betatao Poste consultée dans le bureau de la commune et la carte en version électronique au sein du Département Eaux et Forêts de l'Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques.

Des observations directes sur terrain ont été menées lors des entretiens avec les personnes ressources de Betatao Poste dans le but de caractériser le système foncier agro-sylvo-pastoral en tenant compte de la régulation foncière des forêts plantées. Un guide d'entretien a été élaboré pour les personnes ressources au niveau institutionnel, administratif et traditionnel central et local. Une fiche d'enquête a été réalisée pour la population cible afin de compléter les données obtenues des personnes ressources.

La phase opérationnelle concerne principalement le travail sur terrain, constituée essentiellement d'entretiens<sup>25</sup> auprès des personnes ressources et d'enquêtes auprès des paysans. L'unité statistique retenue est le ménage de la Commune rurale de Betatao Poste. En vue d'une étude qualitative, la taille de l'échantillon enquêté a été de 73.

Une partie du travail de collecte d'informations a été menée par la combinaison de la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP) et le focus group. Les groupes d'acteurs suivants sont concernés par ce focus group : premier groupe d'acteurs formés par les communautés rurales composées de 10 personnes ; deuxième groupe d'acteurs représentés par des responsables de *fokontany* soit des quartiers mobiles composés de 5 personnes par groupe ; troisième groupe d'acteurs

<sup>25</sup> Les entretiens auprès des personnes-ressources ont été effectués en quatre étapes : à Antananarivo, auprès du responsable de la Région Analamanga au sein du PNF ; à Mangamila, auprès de la responsable du guichet foncier de la dite commune ; à Anjozorobe, auprès des responsables des Services fonciers (Tribunal foncier), du service des Eaux et Forêts et du Centre de Service Agricole, ainsi qu'auprès de l'Agent du guichet foncier de la commune ; à Betatao Poste, auprès du Maire de la commune, des chefs de lignage, et des vieux de la zone d'étude et des autorités des *fokontany* de Betatao Poste. Du fait qu'il n'existe pas de guichet foncier à Betatao, les descentes au niveau des communes de Mangamila et d'Anjozorobe ont été nécessaires afin d'avoir une vision générale sur une Commune dotée d'un guichet foncier.

avec des représentants des communes rurales composés des maires et des chefs de lignage représentés respectivement de 5 et 6 personnes. Ces méthodes adoptées ont permis de trouver les réponses sur l'histoire foncière<sup>26</sup> de la commune de Betatao Poste, les modes d'appropriation des terres et la façon dont elles sont utilisées, sur la perception des paysans à propos d'une mise en place d'un guichet foncier dans la commune.

Les informations collectées concernent principalement l'état actuel de la forêt, les actions effectuées par le VOI, et les activités agricoles liées à la gestion de la ressource forestière.

Actuellement, la Commune ne dispose pas encore de guichet foncier pour de multiples raisons, entre autres, la crise socio-politico-économique de Madagascar depuis 2009 coupant court aux actions des bailleurs de fonds et ONG ayant financé une grande partie de l'installation de guichets fonciers. Une comparaison de la régulation foncière et de la perception des paysans de la mise en place d'un guichet foncier a été faite entre les *fokontany* de la commune par la réalisation de diverses figures inhérentes aux différents tableaux élaborés. Ce qui a permis d'analyser les facteurs qui pourront améliorer la participation des communautés locales dans la gestion durable des ressources forestières, et de procéder à la détection des relations entre les différentes variables afin d'identifier les éventuels facteurs importants de certains faits mis en exergue, notamment ceux qui vérifient les hypothèses d'étude.

Pour l'analyse des dynamiques de l'exploitation forestière et les formes de gestion<sup>27</sup> y afférentes, les objectifs ont été de déterminer l'affectation des espaces aux agro-sylvo-pasteurs, leur mode d'appropriation, leur mode d'occupation, leur date d'acquisition, les statuts fonciers des parcelles, les droits qui régissent ces parcelles. L'année d'acquisition des terres cultivées loin de la forêt est la moyenne des années des terres destinées aux cultures vivrières en *tanety*, aux rizières en vallée, aux rizières en bas de pente et aux rizières en *tanety*. L'année d'acquisition des terres cultivées proches de la forêt est la moyenne des années des terres destinées aux cultures vivrières proches de la forêt.

Pour en ressortir une typologie des terres, une analyse de données a été faite en utilisant la Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) pour avoir une idée sur le nombre de classes issues du dendrogramme, laquelle a été confortée par la méthode de *K-Means* pour un classement des individus supplémentaires. Une analyse Factorielle Discriminante (AFD) finalise la confirmation de la typologie jusqu'à atteindre 100% de biens classés.

Les variables qualitatives suivantes ont été utilisées :

A Taille du ménage  
B Age

K Nombre de poules  
L Nombre ovin/caprin

<sup>26</sup> Une validation des informations acquises et des informations complémentaires a été menée auprès des paysans, notamment les populations locales utilisatrices de la ressource forestière, le VOI et surtout les services techniques dont le Cantonnement des Forêts et la CIREF.

<sup>27</sup> Des entretiens auprès des chefs de lignages ont été faits pour pouvoir retracer l'histoire foncière de la zone concernée. Des enquêtes ont été aussi faites auprès des acteurs locaux pour mettre en exergue la superficie de leur terre, les besoins domestiques en bois, le niveau d'acceptation du DINA et le système d'élevage.

<i>C</i>	<i>Superficie des rizières situées en vallée</i>	<i>M</i>	<i>Mode de faire valoir: Propriétaire=1, Locataire=0</i>
<i>D</i>	<i>Superficie des rizières situées en bas de pente</i>	<i>N</i>	<i>Niveau d'acceptation du DINA<sup>28</sup>. Mauvais=0, Moyen=1</i>
<i>E</i>	<i>Superficie des rizières situées en tanety</i>	<i>O</i>	<i>Fokontany &amp; quartiers</i>
<i>F</i>	<i>Superficie des cultures vivrières sur tanety</i>	<i>P</i>	<i>Mode d'appropriation: héritage=0, achat=1</i>
<i>G</i>	<i>Nombre de bovins</i>	<i>S</i>	<i>Besoin domestique oui=0, non=1</i>
<i>H</i>	<i>Nombre de porcins</i>	<i>U</i>	<i>Satisfaction de la Régulation foncière. Oui=0, Non=1</i>
<i>I</i>	<i>Nombre d'oies</i>	<i>W</i>	<i>Soif d'un Guichet Foncier. Oui=0, Sans avis=1</i>
<i>J</i>	<i>Nombre de canards</i>	<i>X</i>	<i>Connaissance législation forestière. Oui=0, Non=1</i>

Lors de l'appréciation de la perception des paysans relative à la mise en place des guichets fonciers, l'objectif est de dégager les avantages et inconvénients de la régulation foncière suivant leur vision. Il faut faire apparaître également les différents types de litiges fonciers et les résolutions de ces conflits. Les résultats de l'étude de la dynamique ont été exploités pour voir la perception des paysans de l'organisme instauré par l'Etat actuellement et de la régulation foncière existante. Les variables ci-après ont été considérées :

- Q : satisfaction de la régulation foncière
- S : souhait d'acquisition d'un guichet foncier
- T : connaissance des lois relatives au foncier forestier
- X : résolution des litiges fonciers

Il est à noter la méfiance des enquêtés qui ne révèlent pas toutes les informations, du fait de l'insécurité prévalant au niveau de la zone et engendrant une certaine réticence vis-à-vis des étrangers à la région. La plupart des données ne sont pas disponibles tels que le cadastre de la commune, la surface restante des forêts, certains documents concernant le VOI au sein de la CIREF Anjozorobe.

## Résultats

### Les dynamiques de l'exploitation forestière et les formes de gestion y afférentes

#### *Typologie des ménages*

Les variables retenues après considération des p-value sont : âge moyen, localisation des terres, année d'acquisition des terres, système d'élevage, satisfaction de la régulation foncière. Suite aux traitements des données, trois classes ont été obtenues et peuvent être qualifiées comme suit (tableau 1) :

- Classe 1 : Jeunes agro-sylvo-pasteurs non satisfaits de la régulation foncière forestière,
- Classe 2 : Agro-sylvo-pasteurs d'âge intermédiaire peu satisfaits de la régulation foncière forestière,
- Classe 3 : Agro-sylvo-pasteurs âgés plus ou moins satisfaits de la régulation foncière forestière.

<sup>28</sup> Dina : convention communautaire.

***Classe 1. Jeunes agro-sylvo-pasteurs non satisfaits de la régulation foncière forestière***

La classe 1 regroupe les paysans âgés entre 28 ans et 47 ans où la taille du ménage varie entre 3 à 10 personnes. En ce qui concerne le système de culture, les pourcentages des superficies des rizières situées en vallée, en bas de pente et en *tanety* sont respectivement de 0,3%, 21,3%, 0,6% ; celles des cultures vivrières situées en *tanety* et proches de la forêt sont respectivement de 73% et de 4,8%. Ces pourcentages sont calculés par rapport à la surface totale des espaces cultivés de la classe. Les 96% des paysans de la classe 1 sont des propriétaires et les 50% des parcelles ont été héritées ; les 40% sont achetées et les 4% sont des autres formes d'appropriation. Pour le système d'élevage, les paysans de la classe 1 élèvent en moyenne : 3 bœufs, 1 porc, 2 oies, 1 canard, et 8 poules. Du côté du système foncier, les 84,6% des ménages de cette classe n'acceptent pas le *DINA* imposé par le VOI ; 81% ne sont pas satisfaits de la régulation foncière forestière ; 96% souhaitent l'acquisition d'un guichet foncier même s'ils ne connaissent pas les lois relatives au foncier forestier. Pourtant, 92% des ménages de cette classe sont dépendants du bois pour les besoins domestiques.

***Classe 2. Agro-sylvo-pasteurs d'âge intermédiaire peu satisfaits de la régulation foncière forestière***

La classe 2 regroupe les paysans âgés entre 40 ans et 54 ans et la taille du ménage varie entre 3 à 16 personnes. En ce qui concerne le système de culture, les pourcentages des superficies des rizières situées en vallée, en bas de pente et en *tanety* sont respectivement de 0,3%, 21,8%, 0,8% ; celles des cultures vivrières situées en *tanety* et proches de la forêt sont respectivement de 72% et 5,1%. Ces pourcentages sont calculés par rapport à la surface totale des espaces cultivés de la classe. Les 92,6% des paysans de la classe 2 sont des propriétaires et les 56% des parcelles ont été héritées, les 37% sont achetées et les 7% sont des autres formes d'appropriation. Pour le système d'élevage, les paysans de la classe 1 élèvent en moyenne : 3 bœufs, 1 porc, 1 oie, 1 canard, et 5 poules. Du côté du système foncier, les 88,9% des ménages de cette classe n'acceptent pas le *DINA* imposé par le VOI, 74% ne sont pas satisfaits de la régulation foncière forestière ; 97,3% souhaitent l'acquisition d'un guichet foncier et 92,6% ne connaissent pas les lois relatives au foncier forestier. Pourtant, 92,6% des ménages de cette classe sont dépendants du bois pour les besoins domestiques.

***Classe 3. Agro-sylvo-pasteurs âgés plus ou moins satisfaits de la régulation foncière forestière.***

La classe 3 regroupe les paysans âgés entre 50 ans et 72 ans et sa taille du ménage varie entre 3 à 14 personnes. En ce qui concerne le système de culture, les pourcentages des superficies des rizières situées en vallée, en bas de pente et en *tanety* sont respectivement de 0,3%, 25,6% et 0,9% ; celles des cultures vivrières situées en *tanety* et proches de la forêt sont respectivement de 81,4% et 5,9%. Ces pourcentages sont calculés par rapport à la surface totale des espaces cultivés de la classe. Les 95% des paysans de la classe 3 sont des propriétaires et les 90,5% des parcelles ont été héritées ; les 9,5% sont achetées. Pour le système d'élevage, les paysans de la classe 1 élèvent en moyenne 4 bœufs, 1 oie, 1 canard, et 8 poules. Du côté du système foncier, les 85,7% des ménages de cette classe n'acceptent pas le *DINA* imposé par le VOI ; 67% ne sont pas satisfaits de la régulation foncière forestière ; 100% souhaitent l'acquisition d'un guichet foncier et 95,2% ne connaissent pas les lois

relatives au foncier forestier. Pourtant, 95,2% des ménages de cette classe sont dépendants du bois pour les besoins domestiques.

### ***Les caractéristiques foncières***

#### ***Année d'acquisition des terres arables***

Les agro-sylvo-pasteurs âgés plus ou moins satisfaits de la régulation foncière forestière possèdent des terres cultivées se trouvant loin de la forêt il y a 38 ans et ils ont commencé à cultiver près de la forêt à partir de 1994.

#### ***Localisation des terres et types de cultures***

Pour les trois classes, les ménages à Betatao Poste pratiquent une importante culture vivrière sur les *tanety* : le pourcentage de la superficie de ce type de culture varie entre 67% à 73%. La riziculture sur le bas de pente suit ce dernier ; le pourcentage de la superficie de ce type de culture est compris entre 21% et 26%. En troisième rang, les ménages à Betatao pratiquent une culture vivrière proche de la forêt c'est-à-dire le pourcentage de la superficie de ces parcelles est compris entre 5% et 6%.

L'entretien auprès du maire de Betatao a permis de savoir que sur la superficie de 280 km<sup>2</sup> de la commune :

- les 40% des terres sont couvertes par l'agriculture ;
- les 10% sont couvertes par la sylviculture ;
- les 3% sont pour l'élevage ;
- les 47% sont couvertes par le reste des forêts plantées, des *tokontany*.

#### ***Mode d'appropriation foncière***

La classe 3 dispose de 90,5% de terres héritées ; la classe 2 se trouve au deuxième rang c'est-à-dire 56% et en troisième rang se trouve la classe 1 avec 48% de terres héritées. Les pourcentages de la superficie des terres achetées pour les classes 1, 2, 3 sont respectivement : 48%, 37%, 9,5%. Par rapport aux deux premiers modes d'appropriation, le pourcentage des terres louées est négligeable c'est-à-dire 4% pour la classe 1 et 7% pour la classe 2.

Les restes des terres arables cultivés par les moins âgés ont poussé les paysans âgés à cultiver près de la forêt. Tout le monde se presse de cultiver les terres arables et les dernières générations n'ont plus eu leur part. Or avec le temps, les terres deviennent moins fertiles donc les agro-sylvo-pasteurs de la classe 3 éprouvent le besoin de faire une extension agricole.

Il en résulte 3 types de terres : terres acquises entre 11 et 18 ans dénommées terres difficiles à travailler, terres acquises entre 18 ans et 26 ans qualifiées de terres moins arables, et terres acquises entre 26 ans et plus correspondant aux terres arables.

#### ***Niveau d'acceptation du DINA imposé par le VOI et besoins domestiques en bois***

Les ménages à Betatao Poste ne sont pas satisfaits du *DINA* imposé par le VOI ; ils représentent entre 85% à 89%. Le pourcentage de ménages ayant des besoins domestiques en bois reste toujours important ; les paysans de la classe 3 enregistrent le taux le plus élevé (95 %).

### *Pâturage des bovins*

La plupart des agro-sylvo-pasteurs provoquent un incendie des forêts pour les convertir en pâturage. Auparavant, vue l'insécurité qui régnait à Betatao, les paysans n'osaient plus emmener leurs bœufs loin du village pour pâturer. C'est la raison pour laquelle ils brûlent les forêts les plus proches pour faire pousser l'herbe pour le pâturage de leurs bovins. Actuellement, les paysans de Betatao n'ont plus assez de bœufs à cause de cette insécurité.

Suite à l'entretien effectué auprès du maire de Betatao, 20 ha des terres de la commune sont titrées. La majorité de ces dernières sont pour la construction des tombeaux, le reste est couvert par des *tanimbary* et des *tanety*. Mais sur les 73 ménages enquêtés, aucun ne possède des terres titrées.

### *Forme de gestion de l'exploitation de la forêt*

A Betatao, selon les chefs de lignage et les vieux des *fokontany*, l'exploitation forestière existait depuis 1954 et les 90% des exploitants forestiers sont des personnes non autochtones. Le fait d'exploiter la forêt a duré presque 26 ans et s'est arrêté à partir de 1980. Ces personnes non autochtones ont tiré profit de la forêt pour un revenu complémentaire car pour pouvoir faire une exploitation, il faut un important fonds de commerce, tandis que les autochtones exploitent la forêt pour leur besoin quotidien. On peut dire à ce moment que tout le monde était satisfait, d'où une bonne gestion de la forêt. A partir de 2003, une association a été créée pour gérer cette forêt. Les 80% de ces associations font une exploitation abusive car elles détiennent le pouvoir. Ceci provoque la disparition de la forêt car le reboisement n'est pas suffisant. En outre, les paysans ne pouvaient plus pénétrer dans la forêt. Ils ont alors brûlé la forêt pour montrer leur mécontentement, pour faire une extension agricole et pour le pâturage de leurs bovins.

### *Stratégie de chaque classe*

Pour apprécier la stratégie de chaque classe à partir des quatre variables : mode de faire valoir (M), niveau d'acceptation du *DINA* (N), superficie des cultures se trouvant proches de la forêt (PF) et année d'acquisition (AQ), une situation idéale a été définie pour servir de référence, où :

- 100% des paysans sont propriétaires des parcelles ;
- 100% sont satisfaits du *DINA* imposé par le VOI ;
- 7% des parcelles se trouvent proches de la forêt ; ces dernières ont été acquises il y a 18 ans.

Contrairement aux classes 1 et 2, les caractéristiques de la classe 3 se rapprochent de celles de l'idéal en termes de niveau d'acceptation du *DINA*, de superficie des terres se trouvant proches de la forêt et d'années d'acquisition des terres (Cf. *Tableau n°2*).

## **Les modalités pratiques de références et des modes de garantie foncière**

### *Satisfaction de la régulation foncière forestière*

Selon BASSERIE et D'AQUINO (2011), la régulation foncière se définit comme suit : « c'est l'ensemble des mesures prises pour garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler ou corriger ce fonctionnement. Exemple : le développement du phénomène d'accapement des terres n'était pas prévu lorsque les politiques foncières actuelles ont été définies. Beaucoup d'acteurs pensent



qu'il faut réguler ce phénomène, c'est-à-dire élaborer de nouvelles règles qui permettront de le contrôler », tandis que la régulation foncière forestière considère plusieurs aspects, à savoir :

- le juridique par rapport aux textes et lois fonciers,
- l'institutionnel par rapport aux structures,
- l'économique par rapport aux avantages pour la population locale,
- l'écologique par rapport aux conservations ou aux maîtrises des formes écologiques,
- le social par rapport aux rapports sociaux.

Quatre-vingt pour cent (80%) des paysans de la classe 1 ne sont pas satisfaits de la régulation foncière forestière, 74% pour la classe 2 et 67% pour la classe 3.

#### ***Souhait d'acquisition d'un guichet foncier et connaissance des lois relatives au foncier forestier***

Toutes les classes souhaitent la mise en place d'un guichet foncier à Betatao Poste (entre 96% et 100%) même si 92 à 96% des ménages ne connaissent pas les lois relatives au foncier forestier ; ceux qui connaissent les lois sont des membres du VOI.

La population de la commune rurale de Betatao souhaite l'acquisition d'un guichet foncier pour pouvoir investir sans soucis. Même si elle ne connaît pas les lois foncières ni les lois relatives au foncier forestier, elle veut pouvoir travailler ses terres sans crainte de les perdre. Actuellement, un système de sécurisation est présent : c'est le *rolin-tany* correspondant à l'impôt des terres. Environ 80% des paysans payent leur impôts, une sorte de garantie pour pouvoir se protéger si jamais il y a un problème foncier. Par nécessité administrative, économique et sociale, la gestion foncière locale par petits papiers se substitue peu à peu à la gestion foncière coutumière. En effet, les enquêtes ont montré que la moitié de l'échantillon d'agro-sylvo-pasteurs propriétaires détiennent des petits papiers fonciers. La régulation par petits papiers se fait au niveau de la commune, au moyen de laquelle cette dernière perçoit 100% des taxes foncières payées par les propriétaires. Auparavant, quand ces derniers payaient leurs taxes foncières auprès de la région, 40% des recettes collectées étaient destinées pour la région, tandis que les 60% étaient pour la Commune.

#### ***Litiges fonciers***

Les résultats ont montré que :

- 89% des litiges fonciers à Betatao sont résolus par le droit coutumier, et
- 11% des litiges fonciers sont résolus par le droit positif.

La majorité des litiges fonciers concernent les problèmes d'héritage et le reste se rapporte aux problèmes de délimitation des terres entre voisins, d'escroquerie, etc.

Mais les chefs de lignages de Betatao Poste veulent eux-mêmes régler les problèmes fonciers, étant les seuls à savoir la vérité grâce aux témoignages de la société ; ainsi, presque 70% des solutions proposées ont été satisfaisantes.

## Discussions

### Insuffisance des terres arables et exploitation forestière

Les résultats ont montré que la majorité des terres destinées à la riziculture appartient à la classe 3, c'est-à-dire aux gens ayant un âge moyen de 59 ans. En outre, le tableau des années d'acquisition des terres montre que la majorité des terres cultivées loin de la forêt l'ont été il y a une vingtaine d'années au minimum.

Suite à une analyse logique de ces résultats, les interprétations sont les suivantes :

- La majorité des terres arables appartiennent aux ancêtres car elles ont été héritées ; ce qui signifie que le peu de terres arables ont été achetées par la génération suivante. Pour les générations de la classe 1, c'est-à-dire les paysans ayant un âge moyen de 37 ans, la majorité des terres ont été achetées et sont localisées en *tanety* ;
- Cela explique aussi le fait que les paysans de 59 ans cultivent plus près de la forêt car vue l'arrivée de la nouvelle génération, ils se sont accaparés des restes des terres arables et des *tanety*. Pour faire une extension de leur culture, ils sont ainsi obligés de cultiver sur les espaces libres près de la forêt.

Des résultats des enquêtes, deux types de paysans brûlent la forêt pour :

- pouvoir faire une culture sur brûlis, pour une extension agricole et pour le pâturage des bœufs<sup>29</sup> (Terre Tany, 1997) ;
- récupérer les bois brûlés pour faire du charbon. Ces derniers ne se préoccupent pas de la terre qui reste après les feux de brousse. Alors, après quelques années, vue l'insuffisance des terres arables, ces terres sont cultivées par les paysans.

### Faible niveau d'acceptation du *DINA* imposé par le VOI

Une des raisons de la déforestation à Betatao Poste est le mécontentement des agro-sylvo-pasteurs de la convention communautaire (*DINA*) imposée par le VOI. Ces derniers ne laissent personne entrer dans la forêt même pour chercher des bois pour la réhabilitation de leur maison. D'après les enquêtes, les membres du VOI ne veulent pas que les paysans voient ce qu'ils font exactement dans la forêt. Pour quelques VOI, presque tous les membres de cette association sont de la même famille donc ils exploitent la forêt comme si c'était le bien de la famille. La majorité des paysans de Betatao ne sont pas satisfaits du fonctionnement du VOI : la non satisfaction domine entre 80 à 90%.

### Besoin domestique en bois élevé

La majorité de la population de Betatao est dépendante du bois pour le chauffage, pour les petites réparations et la réhabilitation de leur habitation. Le pourcentage des enquêtés qui ont accepté que

<sup>29</sup>Terre-tany (1997). "Un système agro-écologique dominé par le *tavy* : la région de Beforona, Falaise Est de Madagascar". Cahier Terre-Tany, No. 6.

l'une des causes de la déforestation est le besoin domestique en bois s'élève entre 92% à 95%.

La consommation de bois de chauffe, notamment dans les zones semi-arides, est également une source importante de déforestation, aggravée par la croissance démographique et concentrée dans certaines zones en raison de l'expansion des aires protégées<sup>30</sup> (ONE, 1996).

### **Tendance à la baisse du pâturage des bovins**

Actuellement, le nombre moyen de têtes de bovins s'élève à 4 pour les éleveurs à cause de l'insécurité qui règne dans la commune. Ce chiffre tend à diminuer progressivement tant que ce problème d'insécurité persiste. Les enquêtes ont aussi montré que les éleveurs ont l'habitude de brûler la forêt pour faire pousser les herbes pour le pâturage de leurs bétails ; c'est l'une des causes de la déforestation. McConnell avance l'argument suivant : une des causes de la déforestation est la conversion de la forêt en pâturage<sup>31</sup> (McConnell, 2002).

### **Le VOI, structure obligée dans la gestion de la forêt**

La structure VOI a été instaurée dans cette zone par le Ministère des Eaux et Forêts depuis 2002. Sous la supervision du Service Forestier d'Anjozorobe, cette structure de base locale est chargée de la gestion et de la surveillance des forêts naturelles de cette sous-région afin d'enrayer la prédominante spirale de dégradation de l'écosystème forestier. Les membres de l'association du VOI viennent du *fokontany* pour une gestion de proximité de la forêt.

Le VOI, association tenue de faire une gestion centralisée de la forêt, a le droit de faire une exploitation sur une superficie déjà délimitée. Il existe cependant une partie interdite à l'exploitation : celle qui est dans le Plan d'Aménagement Simplifié (PAS) établi par le chef cantonnement. Le VOI a l'obligation de garder le terrain réservé au PAS, de le protéger et de le gérer en faisant un reboisement au fur et mesure des bois exploités.

Bien que le VOI soit aussi touché par le *DINA*, les membres de cette association osent encore faire des exploitations abusives ; il y a même un VOI qui est en suspension de ses activités actuellement.

### **Insatisfaction relative à la régulation foncière forestière**

En moyenne, 74% des paysans de Betatao Poste ne sont pas satisfaits de la régulation foncière forestière. Ils préfèrent que la résolution des problèmes fonciers reste au niveau du *fokontany*, au pire au niveau de la commune. En effet, d'après les enquêtes effectuées à Betatao Poste, une fois que les autres institutions entrent dans la résolution, la corruption règne. Les chefs de lignage, le président du *fokontany*, le maire disent qu'ils sont les premiers concernés pour la résolution des problèmes de la commune ; ils sont aussi les mieux informés et les mieux placés pour cela. Ils sont toutefois conscients de la limite du droit coutumier.

Quatre-vingt pour cent (80%) de la population malagasy sont paysans et ruraux vivant en majorité

<sup>30</sup>(ONE, 1996) « Environnement à Madagascar : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser » 128 p.

<sup>31</sup>McConnell W.J. (2002). "Madagascar: Emerald isle or paradise lost ?" Environment, vol. 44, No. 8, pp. 10-14.

sur les terres de leurs ancêtres selon le droit coutumier. Cela rejoint l'argument précédent.

### **Souhait d'acquisition d'un guichet foncier**

Le pourcentage de paysans à Betatao Poste qui souhaite l'acquisition d'un guichet foncier s'élève à 96% à 100%. Ils veulent sécuriser leur terre pour pouvoir cultiver sans soucis. Actuellement, la majorité des paysans payent leurs impôts, une sorte de garantie pour prouver que la terre leur appartient. Ils demandent tout simplement que le coût de la certification soit à leur portée.

Les résultats obtenus montrent aussi que ceux qui possèdent des terres, c'est-à-dire les propriétaires sont les plus intéressés par cette mise en place d'un guichet foncier. Ce sont les vieux agro-sylvo-pasteurs plus ou moins satisfaits de la régulation foncière forestière.

### **Faible connaissance des lois relatives au foncier forestier**

La majorité des paysans de Betatao, en moyenne les 94,7% des enquêtés, ne connaissent pas les lois relatives au foncier forestier. Vue la domination du droit coutumier, en moyenne seuls 5,3% des paysans de Betatao Poste connaissent les lois relatives au foncier forestier. Ils sont tous des membres du VOI. Ils connaissent le Décret n° 2000-383 portant sur le reboisement, article 9, article 10, article 16. Ce décret incite les paysans à faire du reboisement ; en contrepartie, des avantages en nature et des avantages financiers seront octroyés aux opérateurs de reboisement et pépiniéristes.

## **Conclusion et Recommandations**

---

Le sort de la forêt à Betatao, des faunes et flores endémiques qu'elle abrite, y est souvent perçu comme un enjeu important pour une humanité qui a trop souvent oublié de penser à son avenir sur une longue durée. La déforestation est forte et accélérée à Betatao Poste. Ce constat est alarmant en raison de la perte importante de biodiversité encourue et en termes de gaspillage d'un potentiel qui représente une source de revenu non négligeable pour le futur de la commune. Il existe encore une très forte dépendance envers le bois de chauffage et le charbon pour les besoins domestiques des ménages alors qu'il n'est pas connu dans quelle mesure les forêts sont affectées par ce type d'exploitation.

Pour traiter le problème de l'accès libre à l'exploitation des forêts, des systèmes de gestion sur base communautaire ont été introduits récemment, soit basés sur la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), soit sur la Gestion Contractualisée des Forêts (GCF) ou sur la convention communautaire (*Dina*). Ces systèmes de contrat de gestion s'appliquent actuellement à une étendue de forêts estimée à 200 000 ha à Madagascar. Ils régulent l'accès aux ressources de la forêt et de la biodiversité avec un accès préférentiel accordé toutefois à la communauté locale par rapport aux étrangers ne faisant pas partie de la communauté de base. Cela prouve que le *Dina* peut être efficace dans la mesure où il reflète les intérêts et attentes des communautés locales de base. Il faut que les membres de l'association gérant la forêt soient crédibles et comptables par rapport à leur responsabilité collective. Il est recommandé de renouveler les membres du VOI.

Quant aux modalités pratiques de référence et des modes de garantie foncière, l'idée pour une bonne gestion de la forêt émane de la population locale. Une implication participative de cette dernière sur l'ensemble du processus est nécessaire. Cela signifie qu'il faut essayer de combiner le droit positif, le droit coutumier et le droit de la pratique car les paysans de Betatao souhaitent l'acquisition d'un guichet foncier.

Pour une gestion durable de la forêt, la population locale sera encouragée à suivre des formations concernant les bonnes pratiques de gestion les plus efficaces. Il faut faire comprendre aux paysans la valeur de la forêt. C'est un écosystème qui remplit de nombreux services : son rôle dans le régime hydrique, dans la régulation du climat ou encore dans la limitation de l'érosion. La forêt abrite également une faune et une flore très riches qui ne peuvent être préservées que par le maintien de leur habitat naturel.

Pour que les paysans de Betatao Poste soient satisfaits de la régulation foncière forestière, tous les aspects suivants doivent être pris en considération :

- aspect juridique : il faut que les textes et les lois relatives au foncier forestier soient au profit de l'Etat et en même temps au profit de la population locale et traduisent une combinaison entre le droit coutumier et le droit positif ;
- aspect institutionnel : il faut mettre en place un système de régulation institutionnelle entre la gestion étatique et la gestion coutumière ;
- aspect économique : il faut que les coûts de la sécurisation soient à la portée des paysans de Betatao Poste et que cette sécurisation foncière forestière apporte des avantages à l'Etat et à la population locale ;
- aspect social : il faut asseoir une régulation sociale locale positive malgré l'intervention de l'Etat pour une sécurisation foncière forestière ;
- aspect écologique : il faut que le système écologique soit pris en compte, il faut le conserver.

Le système juridique qui pourrait être pris en considération consiste à articuler le droit positif avec le droit coutumier :

- pour garantir à la fois l'exercice des droits de prélèvement, de stationnement et d'exploitation des agriculteurs, des pasteurs et des forestiers ;
- par le biais d'une régulation foncière des occupations sur des espaces multifonctionnels et à usage multiple selon l'approche écologique foncière pour une gestion rationnelle de la forêt de Betatao.

La transmission des lois et réglementations au niveau des populations locales fait défaut et elles sont toujours considérées comme des répressions pour ces populations. Une récente étude<sup>32</sup> (Ramarolahy, 2008) a parlé de message généralisé de l'Etat que ce soit pour la protection de

<sup>32</sup> RAMAROLAHY A. A. 2008. Connaissances des populations riveraines des forêts à propos des lois de la conservation des ressources naturelles. Cas de quelques *fokontany* de la Commune rurale d'Ambohimasina District d'Ambalavao Région Haute Matsiatra. Mémoire de DEA. Département Eaux et Forêts. Promotion FIANATRA. 67 pages + Annexes.

l'environnement, de la protection des animaux sauvages ainsi que de la gestion des ressources naturelles ; aucune distinction n'est faite. Faire connaître ces lois et réglementations doit être réalisée et demande des outils adaptés à la diversité des populations locales.

La gestion durable des milieux forestiers implique la réunion et la concertation des bûcherons et de tous les acteurs de l'exploitation des ressources forestières, afin d'aboutir à une gestion à la fois adaptée à la situation de chacun des *fokontany*, mais aussi cohérente à l'échelle de la commune.

L'autre innovation tout aussi essentielle se situe dans la création du certificat foncier, qui est un document de sécurisation foncière intermédiaire par rapport au titre qui représente la sécurité maximale. Le certificat foncier est établi selon une procédure de reconnaissance mutuelle : c'est une sorte de validation locale et contradictoire des droits, qui, s'il y a consensus, permet d'établir des droits pour celui qui a mis en valeur une parcelle donnée. L'intérêt est que cette procédure se déroule à l'échelle de la commune. Cela permet donc aux exploitants d'avoir, beaucoup plus rapidement et de manière moins onéreuse, un document qui n'est pas un titre, mais qui offre un bon degré de sécurisation sur l'exploitation de la terre et en permet la transmission : héritage ou vente. La nouvelle politique foncière recherche l'implication des communautés locales dans la gestion foncière. C'est donc au niveau des communes que sont mis en place les guichets fonciers, dont l'atout pour les usagers est la proximité et une réduction du temps et du coût de la procédure par rapport à celle de l'immatriculation par les services des domaines. Après une procédure de reconnaissance locale contradictoire du terrain et de ses limites avec la personne qui revendique les droits, un certificat foncier est établi par le guichet. Par la suite, les transmissions et ventes pourront se faire au niveau du guichet qui tient à jour le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF). Les communes ont un intérêt direct à la mise en œuvre de la réforme, car elle leur permettrait d'avoir une appréciation de la situation foncière locale et par effet d'entraînement de lever l'impôt foncier. Autrement dit, on souhaite arriver ainsi à une sorte de cadastre communal qui pourrait ultérieurement servir de support à une imposition foncière locale aujourd'hui quasi- inexistante.

L'économie malagasy actuelle a une double tendance : la production de subsistance extrêmement tournée vers le marché intérieur et la culture de rente fortement orientée à l'ouverture vers l'extérieur. Or, les investisseurs ne pourront pas investir tant que cette sécurisation foncière n'est pas entièrement résolue par les collectivités locales. Et on peut dire que dans le domaine de l'exploitation forestière, le foncier prend une place fondamentale.

Les Malagasy sont très attachés à la terre de leurs ancêtres, le *Tanindrazana*. L'occupation du territoire est non seulement un des plus solides fondements d'une affirmation identitaire collective mais aussi une des multiples fonctions des ruraux<sup>33</sup>.

Or, il est très difficile pour les paysans de comprendre le fonctionnement de la réforme foncière

---

<sup>33</sup>BRUNO Jean, 2006, « Le développement Territorial » Recherches sociographiques, vol 47, n° 03, Septembre et Décembre 2006, Département de Sociologie -Faculté des sciences sociales- Université Laval, pp. 465-474 (<http://www.erudit.org/revue/>).

instaurée depuis 2005 par l'Etat. L'application des nouvelles politiques foncières rencontre ainsi des problèmes surtout dans le milieu rural.

La politique environnementale malagasy met en exergue la nécessité d'assainir les relations entre l'homme et son espace, autrement dit de s'attaquer réellement à la résolution des problèmes fonciers à Madagascar.

En promulguant les lois relatives au foncier, l'Etat fonde sa vision avant tout sur les intérêts nationaux. Quant aux paysans malagasy, ils conçoivent leur activité à travers leurs unités d'exploitation dans le cadre d'un aménagement du terroir<sup>34</sup>. Les pratiques culturelles des Hautes terres malagasy sont caractérisées par l'utilisation de l'irrigation qui est très intense et par l'aménagement agricole.

A Madagascar, les formes de système agro-sylvo-pastoral sont spécifiques pour chaque communauté. Toutes sont caractérisées par l'utilisation pour le pâturage d'animaux domestiques, à un moment ou à un autre de l'année, d'espaces boisés, dont les produits ligneux font par ailleurs, dans la plupart des cas, l'objet d'autres modalités d'exploitation. Il s'agit donc de situations où un ou plusieurs types d'acteurs sont concernés par des espaces à usages multiples<sup>35</sup>.

La vision de l'Etat et celle des paysans risquent de se confronter en ce qui concerne le foncier. De telles situations engendrent nécessairement des phénomènes fonciers pouvant entraîner des conflits que les acteurs doivent réguler. Ils peuvent résoudre de tels problèmes en s'organisant et en prenant des mesures afin de garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler ou corriger ce fonctionnement par la régulation foncière<sup>36</sup>.

Selon Isabelle DROY *et al.* (2010), « dans un pays à dominante rurale comme Madagascar, une des causes de la pauvreté est liée au manque de la régulation foncière communautaire », à la faible capacité des services fonciers entraînant un sentiment d'insécurité foncière généralisée<sup>37</sup>. L'insécurité foncière empêche le développement d'un marché de terre ainsi que l'amélioration de la terre et la conservation des sols. Toutefois, les investigations dans le site de Miandrarivo-Anjozorobe abordent la gestion des ressources foncières locales. Les statuts fonciers se caractérisent par le *Tanim-panjakana*, terre domaniale considérée par le paysan comme *tany tsy misy tompony*, terre sans maître ou sans propriétaire, et par le *tany kadasitra* ou terre cadastrée. L'accès foncier par héritage prédomine. Le foncier hérité de la parenté reste dans le domaine *lova tsy mifindra*<sup>38</sup>. En termes de perspectives de

<sup>34</sup>RAKOTO-RAMIARANTSOA, Hervé, *Madagascar au XXIe siècle : la politique de sa géographie*, EchoGéo[En ligne], Numéro7/2008, mis en ligne le 27 Octobre 2008, consulté le 20 Mars 2011. URL : <http://echogeo.revues.org/8753>

<sup>35</sup>JOFFRE, Richard, HUBERT, Bernard et MEURET, Michel, 1991, *Les systèmes agro-sylvo-pastoraux méditerranéens : Enjeux et réflexions pour une gestion raisonnée*, Dossier MAB 10, UNESCO, Décembre 1991.

<sup>36</sup>BASSERIE, Vincent et D'AQUINO, Patrick, 2011, *Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques*, Janvier 2011.

<sup>37</sup>Idem.

<sup>38</sup>Une forme de gestion locale des ressources foncières liées à des alliances matrimoniales.

recherche, est-il possible d'avoir un système juridique qui pourrait considérer en même temps le droit positif, le droit coutumier et le droit d'usage de la population locale pour une gestion durable de la forêt à Betatao ?

## Bibliographie

---

BASSERIE, V., D'AQUINO, P., 2011, *Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques.*

DROY, I., BIDOU, J.E. et RASOLOFO, P., 2010, *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar*, Perspective n°4, Taloha n°19, janvier 2010.

JOFFRE, R., HUBERT, B. et MEURET, M., 1991, *Les systèmes agro-sylvo-pastoraux méditerranéens : Enjeux et réflexions pour une gestion raisonnée*, Dossier MAB 10, UNESCO, Décembre 1991.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA VILLE – MINATV, ONE, 1996, *Environnement à Madagascar : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser*, 128 p.

MCCONNELL, W.J., 2002, *Madagascar: Emerald isle or paradise lost?*, Environment, vol. 44, No.8, pp. 10-14.

RAMAROLAHY, A. A., 2008, *Connaissances des populations riveraines des forêts à propos des lois de la conservation des ressources naturelles. Cas de quelques fokontany de la Commune rurale d'Ambohimasina District d'Ambalavao Région Haute Matsiatra*, Mémoire de DEA. Département Eaux et Forêts. Promotion FIANATRA., 67 pages + Annexes.

TERRE-TANY, 1997, *Un système agro-écologique dominé par le tavy : la région de Beforona, Falaise Est de Madagascar*, Cahier Terre-tany, No. 6

## Webiographie

---

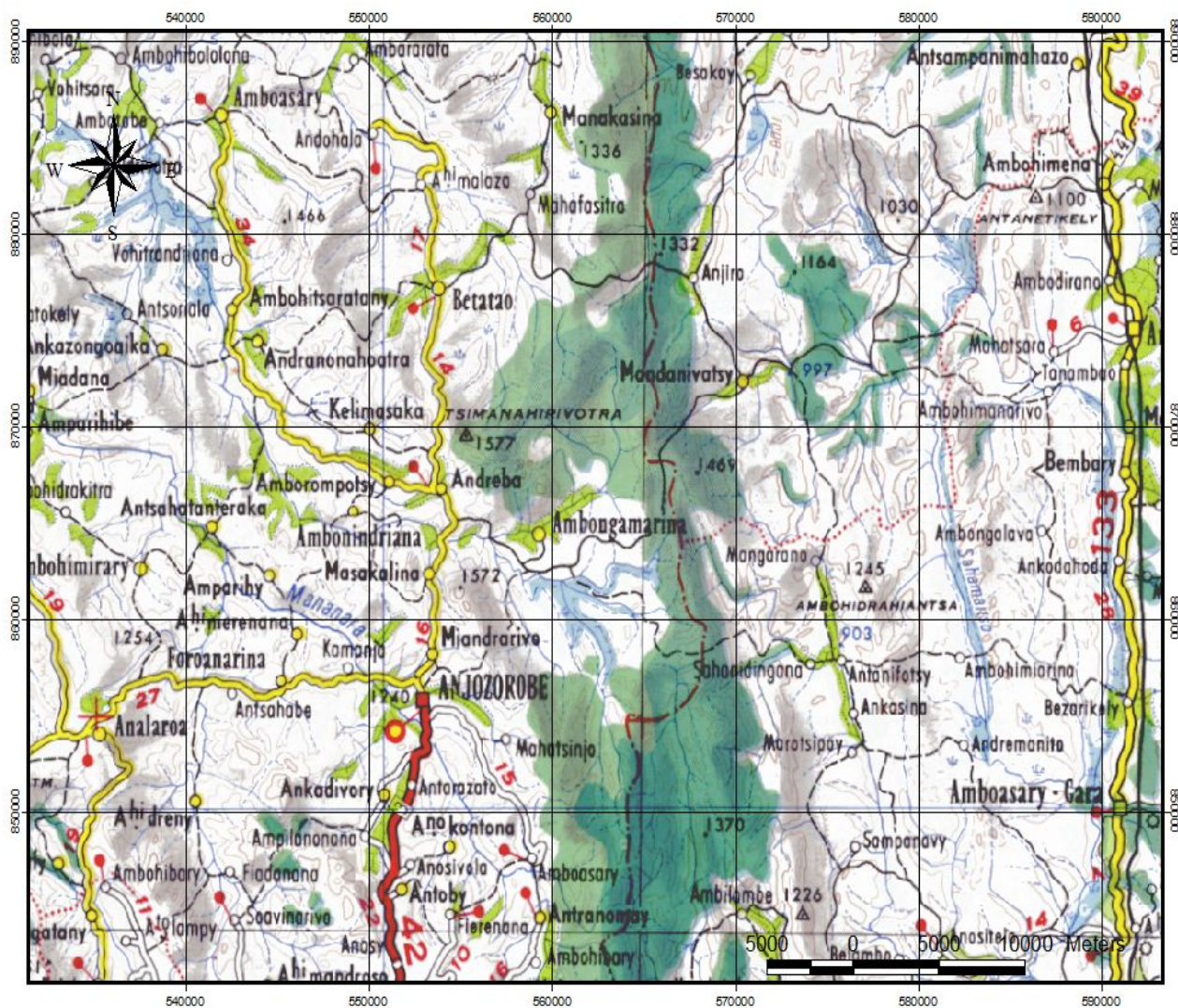
BRUNO, J., 2006, *Le développement Territorial*, Recherches sociographiques, vol 47, n° 03, Septembre et Décembre 2006, Département de Sociologie- Faculté des sciences sociales- Université Laval, pp. 465-474 (<http://www.erudit.org/revue/>).

RAKOTO-RAMIARANTSOA, H., 2008, *Madagascar au XXIe siècle : la politique de sa géographie*, EchoGéo, Numéro7/2008, mis en ligne le 27 Octobre 2008, consulté le 20 Mars 2011. URL : <http://echogeo.revues.org/8753>



# Illustrations

## Carte



Carte n° 1 : La commune de Betatao Poste et la forêt d'Ambihy

Source : FTM, 2011

## Tableaux

Tableau n° 1 : Typologie des exploitations forestières

Variables	CLASSE		
	1	2	3
	<i>Jeunes agro-sylvo-pasteurs insatisfaits de la régulation foncière forestière</i>	<i>Agro-sylvo-pasteurs d'âge intermédiaire peu satisfaits de la régulation foncière forestière</i>	<i>Agro-sylvo-pasteurs âgés plus ou moins satisfaits de la régulation foncière forestière</i>
Taille du ménage (personnes)	6	6	8
Age moyen (ans)	37	47	59
Localisation des terres (%)			
- Culture vivrière proche forêt	4,8	5,1	5,9
- Culture vivrière tanety	73	72	67,3
- Superficie rizière vallée	0,3	0,3	0,3
- Superficie rizière bas de pente	21,3	21,8	25,6
- Superficie rizière tanety	0,6	0,8	0,9
Année d'acquisition (ans)			
- Terres situées loin de la forêt	17	26	38
- Terres situées proche de la forêt	11	15	38
Système d'élevage			
- Nombres de bovins	3	3	4
- Nombres de porcins	1	1	0
- Nombres d'oies	2	1	1
- Nombres de canards	1	1	1
- Nombres de poules	8	5	8
Niveau d'acceptation du DINA fait par le VOI (%)			
- Oui	15,4	11,1	14,3
- Non	84,6	88,9	85,7
Mode de faire valoir (%)			
- Propriétaire	96,2	92,6	95,3
- Locataire	3,8	7,4	4,7
Mode d'appropriation (%)			
- Héritage	50	56	90,5
- Achat	46	37	9,5
- Autre	4	7	0
Besoin domestique en bois (%)			
- Oui	92,3	92,6	95,3
- Non	7,7	7,4	4,7
Souhait d'acquisition d'un guichet foncier (%)			
- Oui	96	97	100
- Non	3,9	3,70	0
Connaissance des lois relatives au foncier forestier (%)			
- Mauvais	96,3	93	95,3
- Moyen	3,7	7,4	4,7
Satisfaction de la régulation foncière (%)			
- Oui	81	74	67
- Non	19	26	33

Tableau n° 2 : Stratégies de chaque classe

(%)

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Idéal
M	100	90	90	100
N	80	90	100	100
PF	50	20	100	100
AQ	70	90	100	100

M : Mode de faire-valoir, soit propriétaire, soit locataire

N : niveau d'acceptation du Dina

PF : superficies des terres se trouvant proches de la forêt

AQ : années d'acquisition des terres se trouvant proches de la forêt

# Les occupations actuelles sur les cadastres indigènes dans la commune de Miadanandriana (Analamanga)

Zo Nandrianina RALIJAONA  
RAZAFIMAHEFA RASOANIMANANA

## Résumé

Avant 2005, Madagascar était dans une situation de crise foncière profonde, les services fonciers, appelés communément domaines et topo, n'arrivaient plus à traiter les demandes de régularisation qui se sont accumulées depuis des années. Dans la Commune rurale de Miadanandriana, les procédures d'immatriculations collectives ou « cadastres indigènes » initiées par l'administration coloniale dans les années 30 n'ont connu aucune mise à jour jusqu'à présent. Avec la réforme foncière de 2005, la Commune rurale de Miadanandriana a été choisie pour faire partie des Communes pilotes du projet. Ceci a conduit à la mise en place du guichet foncier en 2006, une institution sous tutelle de la Commune et habilitée à gérer les propriétés privées non titrées. Ce guichet foncier est destiné à sécuriser le droit de propriété de la population rurale à un coût abordable et à lui permettre d'accéder à la sécurisation foncière avec une administration de proximité. En effet, l'existence du guichet allège considérablement les démarches des paysans surtout auprès des services des domaines et topographiques de Manjakandriana. Par ailleurs, les attributions de ce guichet foncier sont limitées. D'une part, l'Etat n'a doté la Commune de Miadanandriana que d'une infime partie des propriétés privées non-titrées pour être gérées par le guichet foncier ; d'autre part, ce dernier n'est habilité qu'à travailler sur les terrains privés non-titrées excluant d'emblée le cas des terrains cadastrés. Ce travail met en évidence un aspect des difficultés de la sécurisation foncière à Madagascar, considérée comme un pilier du développement du pays.

*Mots clés : Cadastre Indigène, Sécurisation Foncière, Droit De Propriété, Propriété Privée Non Titree, Guichet Foncier, Hautes Terres Centrales*

## Abstract

Before 2005, Madagascar was in a situation of deep crisis with respect to land management. The land services, commonly called "domaine" and "topo", could not manage to deal with the requests for regularization which had accumulated over years. In the rural municipality of Miadanandriana, the collective registration procedures or "indigenous land registries" introduced by the colonial administration in the 1930s have not been updated. With the land reform of 2005, the rural municipality of Miadanandriana was chosen as one of the pilot communities for the project. This led to the implementation of the land registry office in 2006, an institution under the supervision of local government which is authorized to manage private properties without title. This local land registry office is intended to secure the land rights of the rural population at low cost and to allow the population to obtain some land tenure security with respect to the local administration. Indeed, the existence of the local land registry office considerably reduces the procedures for users especially with the land services of Manjakandriana. Otherwise, the remit of this land registry office is limited. On one hand, the State endowed the Municipality of Miadanandriana only with a tiny proportion of untitled private properties to be managed by the local land registry office; on the other hand, this local land registry office is only authorized to work on untitled private land, which immediately excludes registered land from consideration. This work therefore underlines an aspect of the difficulties of land tenure security in Madagascar, usually considered as a cornerstone for the development of the country.

*Keywords: indigenous land registry, Tenure Security, Land Right, Untitled Private Properties, Local Land Registry Office, Central Highlands*

## Introduction

---

Faisant partie du district de Manjakandriana, la commune rurale de Miadanandriana se situe à 14 km du chef-lieu de district. D'une superficie de 120 km<sup>2</sup> environ, elle a une population de 11 320 habitants.

Comme dans la plupart des communes de Madagascar, la sécurisation foncière reste un sujet de préoccupation majeure dans la commune de Miadanandriana. En effet, la commune de Miadanandriana est caractérisée par l'existence des « cadastres indigènes » instaurés durant la période coloniale. Cependant, la mise en place de ces cadastres a été stoppée par la deuxième guerre mondiale et s'est arrêtée au niveau des « Procès-Verbaux Collectifs de Bornage » (PVCB).

La réforme foncière a été initiée en 2006, et la commune de Miadanandriana a été choisie comme l'une des Communes pilotes de cette réforme foncière. Ainsi cet article comporte un diagnostic des effets de la politique foncière dans la commune et traite l'évolution du Guichet Foncier (GF) c'est-à-dire son fonctionnement par rapport à la population locale et à la situation du cadastre foncier.

## Matériels et méthodes

---

La zone d'études est limitée au nord par les communes d'Alarobia, d'Ambatomanga et de Mantasoa, à l'ouest par la commune d'Ankadinandriana, au sud par la commune d'Imerinkanjaka et à l'est par la commune rurale d'Antanandava (Cf. *Carte n°1*).

La documentation s'est effectuée dans les différents centres de documentation d'Antananarivo et auprès du guichet foncier de Miadanandriana. Les documents sur le foncier de Miadanandriana sont peu nombreux surtout ceux avant la réforme foncière de 2005, surtout les documents concernant les cadastres indigènes à Miadanandriana. La recherche s'est alors beaucoup plus basée sur les travaux d'études sur terrain (Cf. *Photo n°1*).

### Les techniques de recueil d'informations

#### *Les enquêtes ménages*

La réalisation des enquêtes ménages s'est faite avec l'utilisation de fiches d'enquêtes établies grâce aux résultats des travaux de documentation effectués et aux travaux de la première descente sur terrain. Les enquêtes se sont déroulées lors du second séjour sur terrain qui a duré vingt-sept jours entre le 05 et le 31 décembre 2011. Elles ont été précédées d'une prise de contact avec les chefs des *fokontany* concernés par les travaux de recherches. Ceci dans le but de préparer les villageois sur les enquêtes qui auraient lieu à une date convenue, une étape plus que nécessaire dans la mesure où, en général, la population est occupée par les travaux agricoles durant la journée.

A part les aléas climatiques, les enquêtes ayant été faites pendant la saison des pluies, et l'état des voies de communication, les enquêtes se sont bien déroulées et un nombre assez satisfaisant de ménages a pu être enquêté avec un taux d'échantillonnage de 10,65%.

### *Les enquêtes auprès des institutions locales*

Cette étape s'est divisée en deux phases. La première s'est déroulée durant la première sortie sur terrain. Les enquêtes ont été menées au niveau de la mairie, du GF et de quelques bureaux de *fokontany*. Elles ont permis de mieux connaître la Commune de Miadanandriana et d'aborder les principaux problèmes sur la situation foncière.

Lors de la deuxième descente sur terrain, les enquêtes auprès des institutions locales se sont déroulées en intermittence avec les enquêtes ménages. Les entretiens avec le Maire et les agents du GF ont été axés sur la situation foncière à Miadanandriana, le mode de fonctionnement du GF et les problèmes rencontrés en matière de gestion foncière.

### *Les observations directes*

Une délimitation d'une parcelle dans le cadre du processus d'obtention du Certificat Foncier (CF) a permis de faire un constat de visu de la démarche à suivre pour une telle opération. Accompagné de quelques personnes de la commissions de reconnaissance, et en présence de l'occupant des terres, l'agent du GF a procédé à la délimitation du terrain faisant l'objet de la demande de CF par le biais d'un levé GPS (Cf. *Photo n°2*). Les données ont été par la suite transférées sur un ordinateur pour traitement.

## Résultats

---

### **La valeur des terres et les besoins de la population de Miadanandriana**

Une explication de la situation foncière de la Commune de Miadanandriana peut se faire par l'analyse de valeur que les Malagasy en général et la population de Miadanandriana en particulier, attribuent à la terre.

#### *La terre : un élément indissociable à la culture malagasy*

Le lien qui lie les Malagasy à la Terre est présent dans leur culture et cela depuis toujours, ce qui fait que le sujet est très sensible et peut créer des controverses.

#### *Tanindrazana : la terre des ancêtres*

La terre tient une place importante dans la culture malagasy reflétée par les mots et expressions comme *tanindrazana* ou *tany*, terre et *razana*, ancêtres, ceux qui ont transmis la vie. C'est pourquoi la terre est sacrée pour les Malagasy d'où l'expression : « *Masina ny tanindrazana* » ou la terre des ancêtres est sacrée. Les sujets tournant autour de la terre sont toujours des sujets sensibles à Madagascar et les Malagasy préfèrent voir leurs terres en friche que de les voir exploitées par des étrangers.

L'affaire Daewoo est un exemple concret de la mentalité des Malagasy vis-à-vis de l'appropriation foncière. Ils n'acceptent pas l'idée de céder une superficie considérable de leur patrimoine foncier. Pour rappel, la société sud-coréenne Daewoo Logistics a envisagé de lancer un grand projet agro-alimentaire visant à produire 500 000 t d'huiles de palme, 4 000 000 t de maïs dans la partie



occidentale de l'île et qui aurait nécessité 1 300 000 ha de terres cultivables<sup>39</sup>. Ce projet a suscité le mécontentement de l'opinion publique et a constitué une des causes conduisant à la chute du pouvoir du Président Ravalomanana accusé de vouloir vendre aux étrangers le patrimoine national. La terre est sacrée pour les Malagasy et elle constitue aussi le noyau de la vie de la population rurale.

***La terre, centre d'intérêts économique et social à Miadanandriana***

La population rurale s'identifie par les cultures et l'élevage, des activités rattachées à la terre. Dans la Commune de Miadanandriana, à part ces deux activités, l'agroforesterie est une activité florissante. La possession de terrain est donc une base primordiale pour espérer une réussite sur le plan financier. La terre est alors signe de richesse mais aussi de pouvoir dans la Commune. Certaines personnes enquêtées disent que ceux qui ont les moyens essaient d'accaparer les terres des autres. Souvent les plus démunis sont impuissants devant les injustices qu'ils subissent puisqu'ayant mis en valeur leurs terres pendant des années, ils sont spoliés par d'autres qui arrivent à les immatriculer en leur nom.

***La pression démographique et les problèmes engendrés***

La densité de la population de la Commune de Miadanandriana est l'une des plus élevées du district de Manjakandriana. En 1970, la densité de la population du Canton de Miadanandriana était de 65 habitants par km<sup>2</sup>. En 2008, la densité de la population de la Commune Rurale a été estimée à 94 habitants par km<sup>2</sup><sup>40</sup>. Cette situation a des effets sur la situation foncière car l'accès à la terre est de plus en plus difficile. Cela peut entraîner des conflits d'occupation, des problèmes d'héritage puisque les descendants s'accroissent de génération en génération mais la superficie des terres reste la même. Qui plus est, les bas-fonds sont étroits dans la Commune alors que les besoins augmentent.

Le nombre de personnes qui s'installent dans la partie orientale de la Commune, dans le *fokontany* d'Ambohimanjaka, a augmenté car auparavant, c'était une zone non-exploitée et qui intéressait peu la population, à cause probablement, de son éloignement par rapport au chef-lieu de Commune. D'après les explications des personnes ressources et le constat de visu effectué, les terrains sont vastes mais nécessitent de grands aménagements.

**Miadanandriana et la réforme foncière**

La notion de Propriété Privée Non-Titrée (PPNT) qui est introduite par la Loi 2006-031 du 24 novembre 2006 permet aux terrains ni titrés, ni cadastrés et qui ont fait l'objet d'une mise en valeur d'être inscrits au nom de son propriétaire. C'est dans le cadre de la gestion de ces PPNT que les GF communaux ont été instaurés. La mise en place du guichet foncier de Miadanandriana s'est faite en 2006 après le lancement de la réforme foncière en 2005. Mais elle s'est heurtée à une situation peu commode. En effet, les terrains ayant fait l'objet de PVCB ne peuvent être considérés comme terrains « privés non titrés » alors que l'opération cadastrale entamée en 1935 n'avait pas abouti. Pourtant, une bonne partie de la Commune est concernée par les PVCB, ce qui pose de véritables problèmes au

<sup>39</sup> COMBY, J., 2011, *Evaluation de la Réforme foncière à Madagascar*, MATD, Observatoire du foncier, PNF, 81 p.

<sup>40</sup> HARDI, 2010, *Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana*, 31 p.

guichet foncier de Miadanandriana actuellement.

***La confusion de rôles entre le CIRDOMA et le guichet foncier***

Souvent, les usagers confondent les activités du guichet foncier avec celles du CIRDOMA. Le guichet foncier a été mis en place pour gérer les propriétés privées non titrées. Comme une assez grande proportion des terrains de la Commune de Miadanandriana n'a pas été attribuée à la Commune, il est encore du rôle du service des domaines de s'occuper de la gestion de ces terrains. Avec la mise en place de telle administration de proximité, les usagers ont confondu son rôle avec celui des services des domaines n'ayant pas appréhendé les attributions de celle-ci. Ils reprochent alors au guichet de ne pas assurer ses tâches depuis ses cinq années d'existence.

***La situation actuelle dans la Commune de Miadanandriana : une insécurité foncière persistante***

Avec les circonstances de la sécurisation foncière dans la Commune de Miadanandriana, la population essaie de trouver des solutions pour avoir un semblant de garantie de droit de propriété de ses biens. Le plus courant, c'est le droit coutumier basé sur les actes sous seing privé.

***Le droit coutumier : une pratique courante en milieu rural***

La population de Miadanandriana, ayant des difficultés à l'accès à la sécurisation foncière, surtout pour les terrains ayant fait l'objet de l'opération cadastrale, s'est accommodée à la situation pour acquérir un semblant de garantie pour ses biens. En effet, selon une enquête effectuée dans le cadre de la coopération InterRégionale- Sécurité Foncière et Aménagement du Territoire (INTERREG SFAT) en 2005, le nombre de parcelles ayant fait l'objet de cette opération cadastrale est estimé à 15 290. Parmi ces 15 290 parcelles, 4 278 sont concernées par les PVCB ; 663 inscriptions ont réellement bénéficié de leur droit après le passage du tribunal terrier entre 1963 et 1973. Et seulement 155 de ces 663 parcelles ont fait l'objet d'une délivrance de titre foncier<sup>41</sup>. Ces chiffres montrent la lenteur de la sécurisation foncière mais aussi l'incapacité du GF à accélérer les procédures de sécurisation des terres par rapport à leur statut.

Pourtant, la population a besoin d'une assurance ou d'une garantie sur ses biens et elle a hérité des habitudes de ses aînés telles que « les petits papiers », pour attester ses droits de propriété. Les « petits papiers », noms donnés aux actes sous seing privés, sont effectués entre le vendeur et l'acheteur du terrain avec la présence de quelques témoins. Ils sont établis entre les deux parties et doivent être authentifiés auprès de l'arrondissement pour avoir une valeur juridique légale. Mais dans la plupart des cas, les concernés se contentent de les viser auprès des Chef *fokontany* et sont ainsi vulnérables face à des conflits fonciers imprévisibles.

***La réforme foncière : une solution aléatoire pour la Commune de Miadanandriana***

La réforme foncière a été lancée à Miadanandriana en 2006 pour régler les problèmes qu'il connaît depuis des décennies. Mais comment cette politique a-t-elle agi sur ces problèmes ? A-t-elle su

<sup>41</sup> AUBERT, S., KARPE, P., RAZAFIARISON, S., RALAMBOMANANA, K., RANAIVOSON, A. T., DELCOURT, C., RAKOTONANDRASANA, T., FABRE, C., BERTRAND, A., 2008, *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une Commune cadastrée. Le cas de Miadanandriana*, 14 p.

apporter une solution ?

La mise en place du GF de la Commune de Miadanandriana a amené une nouvelle vision en matière de sécurisation foncière. Ainsi, par exemple, dans la majeure partie du *fokontany* d'Ambohimanjaka qui n'a fait l'objet d'aucune opération cadastrale comme la plupart des *fokontany* de la Commune, les occupants des terrains ont des difficultés à obtenir une garantie juridique pour sécuriser leurs biens fonciers acquis avant 2005. L'introduction de la notion PPTN a permis à de nombreux occupants de pouvoir jouir de leurs droits de propriété. La procédure est allégée et le coût est abordable pour une reconnaissance de leur droit et ils n'ont plus besoin de faire des kilomètres pour faire appel à un service compétent. Le recensement des terrains occupés, méconnus des services fonciers auparavant est désormais effectué grâce à la réforme foncière. Cela permettra de faciliter le prélèvement de l'impôt foncier, source de revenus du GF assurant son fonctionnement.

Le GF a été mis en place dans la Commune de Miadanandriana en 2006 pour amorcer la réforme foncière dans la Commune. Cette politique vise à régler les problèmes fonciers de la région et à apporter la sécurisation foncière. Les opérations cadastrales initiées par l'administration coloniale dans les années 30 ont restreint le champ d'action de la réforme foncière. Le GF est incompetent sur ces terrains alors que les conflits fonciers dans la Commune de Miadanandriana concernent en grande partie ces terrains. Les conflits se manifestent lors de la résolution de succession ou lors des ventes de terrain. Durant les enquêtes ménages effectuées dans la Commune, presque la totalité des terrains sont encore inscrits au nom des grands-parents des occupants ; les mutations n'ont pas été effectuées d'autant plus que pour la plupart, les actes de notoriété n'ont pas été faits depuis deux générations. Ces différentes paperasses ne pourront se faire qu'à Manjakandriana, renvoyant ainsi la situation semblable à celui d'avant 2005.

## Discussions

---

La question foncière est fondamentale dans la vie économique et sociale de la population en milieu rural à Madagascar. C'est un sujet qui mérite d'être approfondi et dont chaque point se doit d'être ausculté à la loupe pour qu'il s'adapte aux réalités sur terrain afin d'assurer une sécurisation foncière effective. En ce qui concerne la Commune rurale de Miadanandriana, la réforme foncière n'a résolu qu'une infime partie des problèmes qu'elle connaît en matière de gestion foncière.

La nouvelle législation foncière exige que les PPNT soient dotées à la Commune pour qu'elles puissent être gérées par le GF mais seulement 13% de ces propriétés ont été attribuées à la Commune de Miadanandriana. Cette situation constitue un frein à la sécurisation foncière et la question de la source de ce facteur de blocage se pose. Cette question reste sans réponse et amène à des suppositions diverses. Est-ce un problème technique ou seulement un appât de gains pour certains au sein du Service des Domaines ? Il est évident qu'il y a une certaine « concurrence » entre les services des domaines et le GF.



Le graphe n°1 montre la répartition des statuts des terres à Miadanandriana et ainsi 60% de son territoire sont encore non titrés dont 47% sous la juridiction des services des domaines.

Dans le souci de régler les problèmes de sécurisation foncière, il faudrait accélérer le processus de dotation des terrains privés non-titrés à la Commune. Les causes de cette situation sont assez floues, or Miadanandriana est une Commune pilote en ce qui concerne la réforme foncière. Par cette action, l'Etat veut-il être prudent et aller petit à petit dans le fonctionnement du guichet foncier pour voir son efficacité et éviter de sombrer avec des prises de décisions hâtives ?

Les suppositions sur la question sont nombreuses mais rester sur des suppositions ne peut pas résoudre les problèmes fonciers de la Commune de Miadanandriana. La réforme foncière a été mise en œuvre pour résoudre les problèmes de sécurisation foncière à Madagascar et la Commune de Miadanandriana a été choisie comme l'une des Communes pilotes. Il faudrait traiter les problèmes à la source et voir quelles sont les solutions qui conviendraient à la situation réelle sur le terrain.

La première solution serait de doter en totalité les propriétés privées non-titrées à la Commune rurale de Miadanandriana pour être gérées par le GF local. Pour les terrains ayant fait l'objet de procédure de cadastrage, l'Etat devrait envisager la promulgation d'une loi pour que le GF puisse les gérer et éviter les coûts supplémentaires dans le cadre du processus de sécurisation foncière. A part les appuis matériels, ces mesures doivent être accompagnées par des appuis techniques rigoureux afin que les activités du GF soient efficaces.

Si les points ci-dessus concernent l'Etat et la gestion foncière, un point n'est pas à négliger, l'« éducation » de la population. Souvent, la population n'appréhende pas en effet le concept de la sécurisation foncière. Elle s'est accommodée des droits coutumiers et ne se soucie guère de la légalité des statuts de ses possessions. Elle ne se rend compte de la situation qu'en cas de conflits et risque d'être dépossédée de ses biens. Des campagnes de sensibilisation et d'éducation de la population pour l'initier à des notions de base sur la législation foncière sont nécessaires comme la création d'émissions radio télévisées sur les lois foncières et les démarches à suivre en vue d'une sécurisation foncière ; sensibilisation de la population rurale sur terrain sur les risques qu'elle encourt par la non-régularisation de la situation de ses terres. Ces recommandations seraient bénéfiques pour la situation foncière de la Commune de Miadanandriana car lors des enquêtes ménages effectuées, bon nombre de personnes ne connaissent même pas la situation de leurs terres, si elles possèdent des papiers attestant leur statut ou non.

Le cas de Miadanandriana reflète partiellement la situation foncière à Madagascar. La réforme foncière a été lancée pour résoudre le fléau de la crise foncière et en 2011, plus de quatre cent GF ont été mis en place. La majorité des GF est fonctionnelle mais arrivent-ils à jouer le rôle que la situation attend d'eux ?

Une révision de la législation foncière se doit d'être faite pour bien asseoir la compétence des GF. L'idée de la décentralisation de la gestion foncière n'est pas mauvaise en soi, au contraire, c'est un moyen idéal de se rapprocher des usagers des services fonciers. Mais son statut doit être bien fondé

pour avoir une valeur institutionnelle légale auprès de la population et des différents établissements publics et privés. A l'instar du CF, il est dit de même valeur juridique que le titre foncier, alors que certaines institutions financières ne le reconnaissent pas comme garantie pour un prêt.

## Conclusion

---

Les problèmes fonciers sont loin d'être résolus à Madagascar actuellement. La mise en place du GF dans la commune de Miadanandriana a fait naître l'espoir chez sa population. Avec la réforme foncière amorcée en 2005 et le choix de la commune rurale de Miadanandriana comme une des communes pilotes, les autorités malagasy ont voulu donner une solution aux problèmes fonciers de cette commune. Le problème majeur consiste en une régularisation de la situation des terrains que ce soit pour les terrains cadastrés et titrés que pour les PPNT.

Il est indéniable que l'existence du GF dans la commune de Miadanandriana a apporté un nouveau souffle en matière de gestion foncière pour la commune. En effet, la population peut, désormais, régulariser la situation des PPNT à un prix raisonnable sans faire des kilomètres à Manjakandriana où se situent les services des domaines et de la topographie, les seules institutions habilitées à gérer le foncier à Madagascar avant 2005. La création du CF facilite l'accès à la sécurisation foncière, un document ayant la même valeur juridique que le titre foncier. La population peut maintenant jouir de son droit en tant que propriétaire des terrains qu'elle a mis en valeur.

Malheureusement, la juridiction du GF est limitée à 13% du total du territoire de la commune. C'est en effet, la proportion de dotations en terrains faite à la commune pour être gérés par le GF alors que ce dernier a été instauré pour faciliter la régularisation des cas des propriétés privées non titrées. Il ne fonctionne donc pas selon ce qu'il devrait être et constitue un frein à la sécurisation foncière dans la commune de Miadanandriana.

Le cas des « cadastres indigènes », qui caractérisent la commune de Miadanandriana, est un point essentiel de ce présent travail. Au terme de la recherche, force est de constater que la situation des terrains ayant fait l'objet de ces « cadastres indigènes » est loin d'être régularisée. Le GF, n'étant pas habilité à gérer des terrains ayant déjà des « statuts juridiques », est impuissant face à cette situation, le ramenant presque à la case départ. La réforme foncière a, certes, amené quelques améliorations au niveau des services des domaines et des services topographiques mais les problèmes de ces usagers sont restés quasiment les mêmes en terme de coût et de temps. Presque la totalité de ces terres sont encore inscrites au nom de leurs grands-parents ou arrières grands-parents.

Une remarque essentielle de cette étude est l'ambiguïté de la situation des terrains dans la commune de Miadanandriana concernant notamment ces « cadastres indigènes ». En effet, les documents les concernant n'ont pas été faciles à trouver, leur existence même dans la commune est confuse puisqu'auprès du GF, il s'avère que les « cadastres indigènes » n'existent pas alors qu'auprès du PNF, leur existence est attestée. Et même, dans la monographie 2010 de la commune rurale de

Miadanandriana, le terme « cadastre indigène » n'apparaît pas dans la répartition des statuts des terres de la commune. Un employé de l'Organisation Non Gouvernementale (ONG) qui a rédigé cette monographie a nié l'existence de ces derniers. Une incohérence de connaissances de la situation foncière à Miadanandriana s'installe alors au niveau même des responsables de la commune et de la gestion foncière.

La réforme foncière de 2005 est une initiative précieuse apportant une grande innovation sur la gestion foncière tant pour la commune de Miadanandriana que pour l'ensemble de Madagascar. L'accès à la sécurisation foncière a été facilité mais de nombreux points restent en suspens en ce qui concerne le cas de Miadanandriana. Malgré le moindre coût de la certification des PPNT, la population a encore du mal à supporter ces frais. Mais c'est surtout le cas des terrains cadastrés qui devrait être revu car la population est aux abois face à sa situation. Elle a un service de gestion foncière de proximité qui ne lui est d'aucune aide par rapport à la situation de ses terres. La réforme foncière se doit d'être recadrée et de considérer le cas de la commune de Miadanandriana pour essayer de résoudre les problèmes similaires dans d'autres régions de la Grande Ile.

Par ailleurs, les efforts engagés dans la réforme foncière ont été interrompus par la crise politique de 2009 ; les bailleurs de fonds comme le MCA<sup>42</sup> se sont retirés, ruinant les efforts entrepris pour la réforme foncière. Mais le souhait est que les gouvernements qui se succéderont feront de la sécurisation foncière une priorité, car c'est un des principaux fondements du développement économique de Madagascar.

## Bibliographie

ANDRIANIRINA, N., RATSIALONANA, R.A., BURNOD, P., 2012, *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes d'habilitation juridique des populations rurales ?*, Toulouse School of Economics, 31 p.

ANDRIANJAFINALA, R. R. J., 2006, *Etablissement du plan local d'occupation foncière (PLOF) de la Commune rurale de Miadanandriana*, Mémoire d'Ingénieur géomètre topographe, Département Information Géographique et Foncière (IGF), Ecole Supérieure Polytechnique d'Antananarivo (ESPA), Université d'Antananarivo.

AUBERT, S., KARPE, P., RAZAFIARISON, S., RALAMBOMANANA, K., RANAIVOSON, A. T., DELCOURT, C., RAKOTONANDRASANA, T., FABRE, C, BERTRAND, A., 2008 : *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une Commune cadastrée. Le cas de Miadanandriana*, 14 p.

BIDOU, J. E., DROY, I., RASOLOFO, P., 2006, *Inégalités sociales et inégalités foncières: les défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar)*, Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, 25 pages.

COMBY, J., 2011 : *Evaluation de la Réforme foncière à Madagascar*, MATD, Observatoire du foncier, PNF, 81 p.

COMBY, J., 2012, *Sécurisation foncière dans les pays du sud : Les limites du modèle malgache*, Etudes foncières n° 158, 5 p.

DROY, I., RASOLOFO, P., BIDOU, J. E., 2010, *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar*, Taloha n° 19, 15 p.

<sup>42</sup> Millennium Challenge Account

DROY, I., RASOLOFO, P., BIDOU, J.E., 2006, *Décentralisation foncière à Madagascar*, GRAIN DE SEL, N°37, 2 p.

EVERS, J.T.M., HAAK, M. V. D., LINGNAU, I., LOKHORST, N., PRONK, C., 2006, *Lois nationales et pratiques locales: Conflit de compétences dans la gestion foncière à Madagascar*, Taloha n° 18, 10 p.

HARDI, 2010 : *Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana*, 31 p.

MERAT, J., RAPARISON E., 2011, *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : Décentralisation de gestion foncière*, Intercoopération Suisse, SAHA, 16 p.

Observatoire du Foncier, 2012, *Les "petits papiers" : une pratique de sécurisation locale des droits fonciers*, article 79, 5 p.

PELERIN, E., RAMBOARISON, R., 2006, *Expérience récente de Madagascar et du Programme National Foncier*, Etude de cas national, 59 p.

PROUIN, L., 2008, *L'Administration Foncière de Proximité : Cas du Guichet Foncier de la Commune d'Ankilizato, Etude De Cas Programme Pays Madagascar*. Institut Supérieur Technique d'Outre-Mer, 24 p.

RAHARISON, H., RAZAFIARIJAONA, J., RAPARISON, E., 2014, *Etude et analyse des textes juridiques sur le foncier, la gestion forestière, le développement rural, l'aménagement du territoire et la décentralisation*, Projet PARRUR, 95 p.

RAKOTOSIHANAKA, P., 1995, *L'espoir dans la terre*, Intercoopération Suisse, 42 p.

RAKOTOZAFY, T., 2012, *La méconnaissance des textes et des procédures foncières est la principale source de conflits fonciers dans les régions des Hautes terres*, Observatoire du foncier, 3 p.

ROCHEGUDE, A., 2004, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*, CIRAD, 70 p.

ROCHEGUDE, A., 2010, *La nouvelle politique foncière de Madagascar, L'invention de la propriété gasy*, LAJP Université Paris I, 15 p.

SIF (SOLIDARITE DES INTERVENANTS SUR LE FONCIER), 2012, *Réflexions stratégiques autour de l'accès des pauvres à la terre, des problématiques aux orientations stratégiques pour un engagement renforcé et durable*, 16 p.

THALGOTT, E., 2009, *Problématiques foncières à Madagascar. La réforme foncière à Madagascar*, France, 23 p.



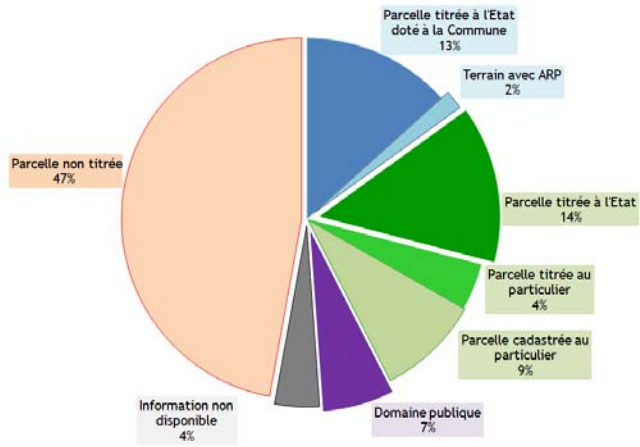




*Photo n° 1 : Dégradation des voies de communication*

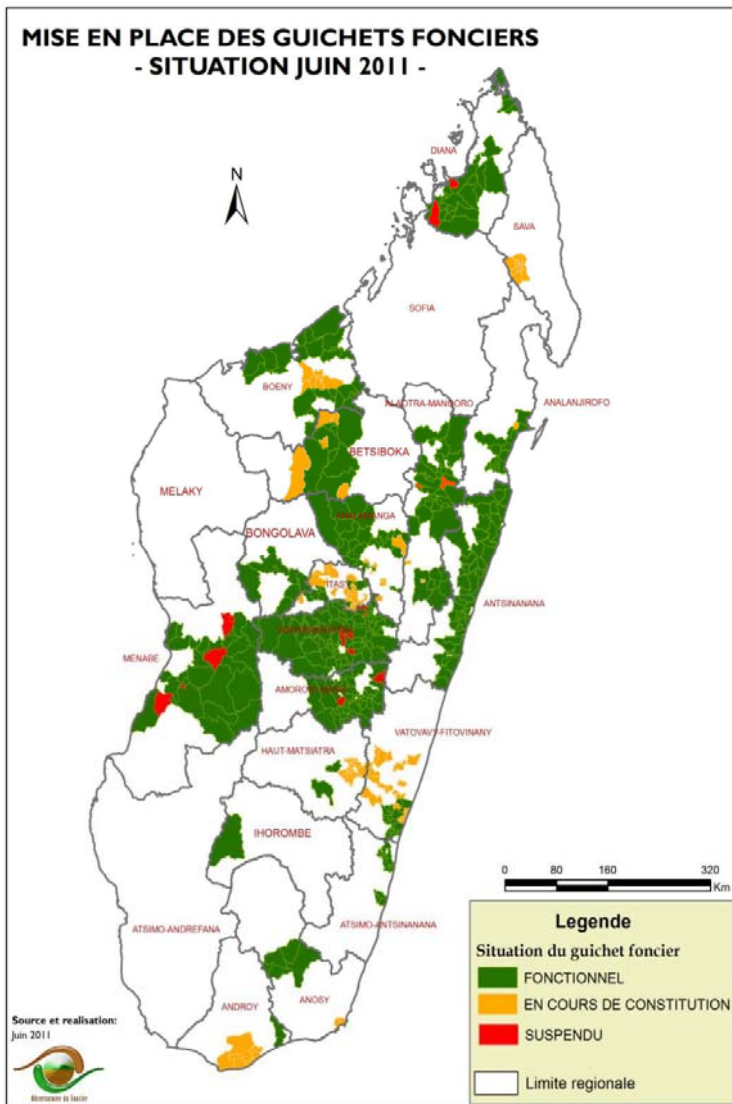


*Photo n° 2 : L'Agent du Guichet foncier de Miadanandriana effectuant une délimitation de terrain dans le Fokontany d'Ambohimanjaka*



Grappe n° 1 : Répartition des statuts juridiques des terrains dans la Commune de Miadanandriana

Source : Monographie de la Commune rurale de Miadanandriana 2010



Carte n° 2 : Mise en place des GF. Situation juin 2011

# La dynamique foncière du système forestier ouverte à la réforme de 2005 dans la commune rurale de Mandialaza. District de Moramanga

Tovo BUI VAN DINH  
 Jules RAZAFIARIJAONA  
 Rolland RAZAFINDRAIBE  
 Sylvain RAMANANARIVO  
 Sigrid AUBERT GILON  
 Romaine RAMANANARIVO

## Résumé

Le foncier forestier de Madagascar dénote la complexité d'une situation condamnée à l'innovation. Les différentes conjonctures politiques connues par le pays ont abouti aujourd'hui à la certification foncière, allant du code des 305 Articles de Rainilaiarivony au Torrens act. En outre, sur le plan forestier, la Politique des Nouvelles Aires Protégées est entrée en vigueur. La combinaison de ces contextes entraîne des questionnements sur le problème du foncier forestier. Deux situations se rapportant aux questions foncières se présentent dans le contexte de la commune rurale de Mandialaza : d'une part, un foncier forestier relatif aux plantations de pins issu du contrat entre la commune et Fanalamanga et d'autre part, un foncier forestier faisant référence à l'intégration au corridor forestier d'Anjozorobe Angavo parmi les Nouvelles Aires Protégées. Les tenants et aboutissants de la sécurisation foncière de la zone ainsi que la dépendance de la population par rapport à l'utilisation des terres apparaissent alors déterminant. L'étude cerne les opportunités et limites de la sécurisation foncière actuelle au niveau de la commune. Deux actions se sont révélées ainsi capitales : l'appréhension de la localisation des terroirs avec leur mode d'appropriation et le système d'information relatif au mode de sécurisation actuelle. Une approche par typologie combinée à une approche systémique dans le traitement des variables retenues conduit à l'opérationnalisation des modes de garantie requis pour une sécurisation foncière.

*Mots clés : Foncier Forestier, Sécurisation Foncière, Nouvelles Aires Protégées, Corridor Forestier d'Anjozorobe-Angavo, Commune Rurale de Mandialaza, Forêts Plantées*

## Abstract

The forestry land of Madagascar reveals the complexity of a situation in which innovation is difficult to introduce. The various political configurations experienced by the country have led to today's land tenure certification, starting from the indigenous 1881 Code of 305 articles to the Torrens land registration act of the colonial period. Moreover, in the management of Madagascar's forests, the Politics of New Protected Areas has now entered into force. This paper explores the questions that arise from the combination of these contexts in relation to forest land tenure. In the rural community of Mandialaza two situations are in place with respect to forestry management. On the one hand pine plantation land tenure as contracted between the Forestry Service (Fanalamanga) and the community on the other, forestry land tenure in the new protected area of the Anjozorobe Angavo corridor. The particulars of protecting the zone's forest land as well as the needs of the local population in relation to land use is therefore fundamental. The present study aims to determine the opportunities and limits of land tenure security at the level of the local population. Two actions are necessary: first, understanding how land is located and appropriated; second, establishing the current state of land tenure implementation. A typological approach combined with a system-wide acknowledgement of the many relevant variables is necessary in order to obtain forms of surety necessary for land tenure security

*Keywords: Land Tenure In Forest, Land Secure, New Protected Area, Corridor Of Anjozorobe Angavo, Rural District of Mandialaza, Planted Forest*



## Introduction

---

Dans le même temps où l'accélération du processus de dégradation des ressources naturelles prenait des proportions inquiétantes, le changement du cadre de fonctionnement des systèmes agraires n'a cessé d'évoluer en fonction des contextes liés à chaque époque et aux politiques publiques. Le rapport des usagers à l'espace forestier détermine en quelque sorte leur identité sur le plan socio-économique et culturel (Conservation International, 2000). Dans plusieurs régions de Madagascar, les taux annuels de déforestation sont estimés entre 0,5% pour les régions de subsistance basées sur l'agriculture sur brûlis et 2,0% pour celles accessibles par bonne route (Rabemananjara, 2003). Les causes de la déforestation sont multiples à Madagascar ; elles sont liées à la pauvreté, à l'expansion des superficies mises en culture à des fins alimentaires, à la primauté du bois comme sources d'énergie, aux exportations de bois, à l'expansion des superficies mises en culture à des fins alimentaires, à l'insécurité rurale, aux problèmes de propriété foncière et à l'agriculture sur brûlis.

La présente étude vise ainsi à cerner dans le cadre des objectifs principaux du projet Partenariat et Recherche dans le secteur Rural (PARRUR) les enjeux fonciers susceptibles de garantir la gestion de la terre et des ressources forestières qui seraient favorables au développement rural et à la préservation des équilibres environnementaux. Ce qui a permis de situer le champ de recherche dans le contexte de la zone forestière de Mandialaza<sup>43</sup> pour faire émerger les conséquences spatiales des dispositions prises pour répondre aux divers problèmes d'insécurité foncière grandissante, vue l'importance accordée à la réforme engagée depuis 2005.

Bien que des mesures et des programmes aient été définis et tentés en vue de mettre fin à la dégradation conjointe des ressources et des pratiques, la viabilité à long terme de la gestion des espaces forestiers accuse un difficile redressement<sup>44</sup>. L'interférence d'une multiplicité de culturalité a influencé les équilibres entre les populations et les milieux, étant donné que la zone d'étude est traversée par le corridor forestier d'Anjozorobe-Angavo et se trouve aussi cernée par les forêts plantées de la Société FANALAMANGA. La pluralité des interactions culturelles s'avère occultée par les tendances centralisatrices d'un modèle dominant. Il convient ainsi de se rendre compte des phénomènes liés aux ambiguïtés de la gestion foncière prise dans ses mutations.

L'évolution différentielle des espaces et des usages décryptés va permettre ainsi de mieux cerner les niveaux d'analyse à considérer en fonction de l'espace comme l'objet d'enjeux économiques et sociaux résultant notamment des modes d'appropriation des ressources naturelles et foncières. Une telle réalité n'est autre au niveau du milieu d'étude que le support des initiatives de la certification

---

<sup>43</sup> Située à une altitude de 936 m, la commune rurale de Mandialaza se trouve sur la latitude 48°02' et la longitude -18°60' dans la partie est du couloir forestier d'Anjozorobe au niveau du territoire du district de Moramanga (Cf. Carte).

<sup>44</sup> Les institutions internes étaient mieux comprises et acceptées par les communautés par rapport aux institutions qui leur sont externes.

foncière en regard des ressources forestières et d'un patrimoine naturel circonscrit dans le contexte des Nouvelles Aires Protégées (NAP) du Corridor Forestier d'Anjozorobe-Angavo.

L'interprétation des observations faites relève essentiellement ici d'une organisation sociale capable de détenir des règles de gestion, d'autocontrôle sur les ressources et d'un pouvoir de régulation sociale et économique. Les modalités locales de gestion à travers le renforcement d'une cohésion sociale et les liens avec les services extérieurs, notamment le Guichet Foncier (GF) sont d'une importance considérable.

## Matériels et Méthodes

---

### La zone d'études

La commune rurale de Mandialaza est constituée de 9 *fokontany*, à savoir Mandialaza, Ambohimandroso, Ambongabe, Manakambahiny, Ambongatsimo, Fierenana, Ankokalava, Ambohimiarimbe, Antseva. Pour réussir à mieux cerner le contexte des NAP, les *fokontany* traversés par le corridor ont été prioritaires pour la conduite des enquêtes avec ceux proches des plantations de pins de FANALAMANGA.

La commune de Mandialaza présente deux contextes bien distincts : d'une part, un foncier forestier concernant les plantations de pins issu du contrat entre la Commune et Fanalamanga et d'autre part un foncier forestier en référence à son empiètement avec le corridor forestier d'Anjozorobe Angavo destiné à figurer parmi les NAP. En outre, la nouvelle réforme sur le foncier de 2005 dans le cadre du Programme Environnemental 3 (PE3) figure aussi parmi les enjeux alors que la population détient sa propre logique en matière d'appropriation et de sécurisation foncière.

La commune rurale de Mandialaza présente une délimitation qui déborde dans le corridor forestier d'Anjozorobe, constituée en Aires Protégées (AP) Temporaires par un arrêté Ministériel de l'Environnement et des Forêts du 30 décembre 2005. En tant que tel, le zonage du corridor est divisé en plusieurs statuts que la population n'est pas réellement en mesure de comprendre. La répartition se présente comme suit : « Un noyau dur de 12 900 ha, une zone tampon de 39 300 ha divisée en superficie domaniale, en superficie appartenant à une personne privée, un sous contrat Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), et une superficie domaniale sous location gérance ».

Afin de cerner les aspects retenus pour l'étude, la consultation des documents de référence suivants a été effectuée : les documents de Politique Nationale, les Archives, les ouvrages généraux que ce soit sur internet que dans les centres de documentation. Les ouvrages spécifiques à la GELOSE, aux NAP, aux GF ainsi que les textes concernant la politique de décentralisation de Madagascar ont permis de se rendre compte de l'histoire de l'appropriation des terres et des aspects culturels dans la zone et les NAP, en plus des archives fouillées au service des domaines, au service forestier à Moramanga et au niveau du bureau de la commune.

Sur les 09 *fokontany* de la commune, 04 seulement ont fait l'objet d'une enquête auprès des

ménages. Ce choix a été basé sur le constat d'une carte de la zone obtenue auprès de la Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara (FTM). L'aboutissement de ce choix a permis l'identification des quatre (04) *fokontany* ci-après :

- Ambohimandroso, composé de 217 ménages et situé plus au nord et le plus concerné par la mise en place de la NAP où 35 ménages ont pu être enquêtés (individus au Nord de la NAP),
- Fierenana et Mandialaza, faciles d'accès, représentatifs du chef-lieu de la commune à la limitrophe de la NAP ; ils abritent 394 ménages dans l'ensemble et où 40 ménages se trouvent concernés par l'enquête (individus centraux),
- Ambohimiarimbe, qui recense 244 ménages et le plus de parcelles faisant l'objet de plantations de pins avec une enquête effectuée sur 25 ménages (individus proches des plantations de pins).

La taille de l'échantillon a été alors de 100 ménages, représentant 12% du nombre total des ménages recensés. La typologie a permis de caractériser les variables jugées pertinentes basées sur le système de production et la tenure des terres. Les variables définies sont l'étage écologique des terres caractérisées par sa surface, sa localisation par rapport à la NAP et le type de culture sur cette surface. En premier lieu, la méthode Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) a été utilisée pour appréhender le nombre de classes à mettre en œuvre dans la population. Ensuite, la méthode de classement par nuées dynamiques et un affinage à l'aide de l'Analyse Factorielle Discriminante (AFD) qui reclasse les individus ont été nécessaires.

Pour l'étude, les variables liées au type de terrain et au foncier ont été considérées.

### **Les variables relatives au terrain**

Pour les individus centraux, il s'agit des 6 variables suivantes :

- Surface de terre sur bas-fonds (BF),
- Surface de bas-fonds en forêt NAP dans la zone tampon (BFF),
- *Tanety* destiné à la culture vivrière (TNV),
- *Tanety* en forêt NAP dans la zone tampon pour les cultures industrielles (TNFCI),
- Terrain de pins (KIN),
- *Tanety* en forêt NAP dans la zone tampon destiné à la culture vivrière (TNFV).

Pour les individus au Nord de la NAP, les 9 variables sont :

- Surface de terre sur bas-fonds (BF),
- Surface destinée à une riziculture irriguée en forêt NAP dans la zone tampon (BFF),
- *Tanety* destiné à la culture vivrière (TNV),
- *Tanety* en forêt NAP dans la zone tampon pour les cultures industrielles (TNFCI),
- Terrain de pins (KIN),
- *Tanety* en forêt NAP dans la zone tampon destiné à la culture vivrière (TNFV),

- *Tanety* destiné à la culture industrielle (TNCI),
- *Tanety* destiné à la culture de rente (TNCR),
- *Tanety* en forêt NAP dans la zone tampon destiné à la culture de rente (TNFCR).

Pour les individus proches des plantations de pins, les 6 variables sont :

- Bas-fonds (BF),
- Bas-Fonds en forêt NAP dans la zone tampon (BFF),
- *Tanety* destiné à la culture vivrière (TNV),
- *Tanety* pour les cultures industrielles (TNCI),
- Terrain de pins (KIN),
- *Tanety* destiné à la culture de rente (TNCR).

### **Les variables liées au foncier**

Chaque élément caractéristique des classes concernant le foncier a été considéré. Ce sont les modes d'appropriation et les types de droit de l'individu sur ces terres. Le contexte foncier ne peut en aucun cas être séparé du système d'exploitation. Il est considéré comme un capital de survie de la population (source de nourriture, argent...). Aussi, la population étudiée cherche à garantir ses droits par rapport aux autres acteurs qui sont sources de conflits liés à l'insécurité relative à la tenure des terres. De ce fait, un recensement exhaustif des titres et des demandes de titres fonciers auprès de la Circonscription domaniale a été réalisé en ce qui concerne la commune de Mandialaza.

La zone compte 28 terrains titrés. Ces titres ont été analysés :

- Les numéros de titres ont été relevés sur le plan de repérage de la commune de Mandialaza.
- Les livres fonciers ont ensuite été consultés afin de relever un certain nombre d'informations systématiques sur l'ensemble des titres.
- Un plan ozalid du plan de repérage de la commune a été acheté auprès des services des domaines afin de pouvoir récupérer les terrains objets de titres fonciers lors des enquêtes à Mandialaza.

Les limites de l'étude concernent les aspects suivants :

- Les données sur les terroirs ne sont qu'approximatives du fait de l'usage de la carte de la FTM et il a été très difficile pour les paysans de localiser exactement leurs terres.
- Les terrains liés à l'habitation n'ont pas fait l'objet d'enquête.

## **Résultats**

---

L'Analyse Factorielle Discriminante (AFD) a permis de reclasser les individus au niveau de chacune des localisations caractérisées ci-dessus :

- 4 classes pour les individus centraux,

- 3 classes pour les individus au Nord de la NAP,
- 4 classes pour les individus proches des plantations de pins.

L'AFD fait apparaître une situation plus ou moins hétérogène de tenure des terres, malgré l'intensité de l'occupation de l'espace notamment par la forêt.

### **Type de tenure et conditions de jouissance en milieu rural et forestier étudié**

Les trois localisations caractérisées s'identifient à la nature des terrains et à leurs usages correspondant aux types de produits exploités.

#### ***Tenure et appropriation des terres des individus centraux***

Quatre classes ont été obtenues : les grands héritiers de *tanety* et de bas-fonds, les grands détenteurs de terrain de *kininina* (eucalyptus), les grands propriétaires terriens en forêt, et les grands cultivateurs de produits vivriers.

#### ***Caractéristiques de la classe 1 des individus centraux : Grands héritiers de tanety et de bas fonds***

Ce sont les individus autochtones, formés par des Bezanozano en majorité et des Merina (Cf. *Tableau n°1*). Ce sont les grands héritiers de *tanety* (90%) et de bas-fonds (94%) ; ils n'ont en majorité que le droit d'usage sur leurs parcelles (64% *tanety* et 57% bas-fonds). Une exploitation dispose en moyenne de 1,37 ha de *tanety* destinés aux cultures vivrières et 1,04 ha de bas-fonds ; elle possède peu de *kininina* (Cf. *Figure n°1*).

#### ***Caractéristiques de la classe 2 des individus centraux : Grands détenteurs de terrain de kininina***

Cette classe est caractérisée par les migrants à majorité *merina* et *betsileo* (Cf. *Tableau n°1*). Elle ne possède pas de bas-fonds et dispose de beaucoup de *kininina* par rapport aux autres classes. En moyenne, chaque exploitation a à sa disposition 0,5 ha de terrains de *kininina* qui ont été achetés (67%) ou obtenus par défrichement (33%). Les terrains peuvent faire l'objet de droit de vente (100%) comme les *tanety* qui se trouvent dans des forêts défrichées. Les *tanety* se trouvant dans la NAP sont destinés généralement aux cultures vivrières (Cf. *Figure n°1*).

#### ***Caractéristiques de la classe 3 des individus centraux : Grands propriétaires terrien en forêt***

C'est une classe de migrants caractérisée par les Betsileo en majorité (Cf. *Tableau n°1*) ; elle ne possède pas de bas-fonds et de *tanety* hors de la NAP ; ces terrains ont été en majorité hérités (68% des surfaces en possession) et ils peuvent faire l'objet de vente (95%). La classe est marquée par la présence d'exploitants agricoles grands propriétaires terriens en *tanety* forestier orientés vers les cultures de canne à sucre, faisant d'eux des producteurs d'éthanol artisanal. En moyenne, ils ont à leur disposition 2,1 ha destinés à ces cultures, une faible partie étant réservée aux cultures vivrières (Cf. *Figure n°1*).

#### ***Caractéristiques de la classe 4 des individus centraux : Grands cultivateurs de produits vivriers en forêts***

Formée en majorité par des migrants Betsileo, ils se trouvent dans la même proportion que les Bezanozano (Cf. *Tableau n°1*). Cette classe possède des bas-fonds (4 ha) et des *tanety* obtenus après défrichement en forêt (3,16 ha) ; elle n'a pas de *kininina*. Les grands cultivateurs ont le droit de vente

sur les *tanety* qu'ils exploitent (75%) ; ils ne bénéficient des droits d'usage que sur les bas-fonds (56%). Les exploitants vivent aux dépens de ressources spatiales en forêt primaire ; ce sont des cultivateurs purement spécialisés en produits vivriers et pratiquant le *tavy*. La majorité de bas-fonds a été octroyée par les anciens gardes forêts suivi d'une défriche (57%) ; la présence de métayage et de fermage renforce la production en riz (Cf. *Figure n°1*).

***Tenure et appropriation de terres liées aux individus du Nord***

Trois classes ont été obtenues : les héritiers acheteurs, les cultivateurs industriels en forêt et les cultivateurs de produits vivriers en forêt.

***Caractéristiques de la Classe 1 des individus du Nord : Héritiers acheteurs***

Cette classe est formée par les autochtones de la zone du nord ; ils sont caractérisés par les Merina en majorité (Cf. *Tableau n°2*) ; ils ne vivent pas de la forêt. Les terrains se trouvent sur les bas-fonds (1,4 ha) et sur des *tanety* en dehors de la NAP. Les bas-fonds ont été en majorité achetés (69%) et une partie a été héritée (27%) ; les *tanety* présentent trois formes d'appropriation : soit obtenue auprès des anciens gardes forêts (38%), soit issue d'une défriche (23%), soit par métayage (23%). La majorité des terres présentent un droit de vente que ce soit en *tanety* (91%) qu'en bas-fonds (65%). Les surfaces sont destinées à la culture vivrière (2,33 ha) et à la culture de rente sur une surface assez faible (0,0006 ha) ; la partie destinée aux *kininina* n'est que de l'ordre de 0,22 ha (5% de la surface détenue par l'ensemble de la classe) (Cf. *Figure n°2*).

***Caractéristiques de la Classe 2 des individus du Nord : cultivateurs industriels en forêt***

Cette classe est formée par des autochtones notamment les Betsimisaraka, les Bezanozano et les Merina (Cf. *Tableau n°2*). Les terrains sont formés de bas-fonds qui ont été hérités (77%), et de *tanety* obtenus soit par héritage (28%), soit par achat (43%) ou soit par défrichement (26%). Les exploitants ont un droit d'usage sur la majorité de la surface des bas-fonds (de l'ordre de 0,45 ha par exploitation), et un droit de vente sur les *tanety* (de l'ordre 0,85 ha). La proportion de terrain destinée aux cultures vivrières est élevée (43% sur *tanety* et 23% sur les bas-fonds) ; la plantation de *kininina* occupe en moyenne 0,17 ha par exploitation et les surfaces des *tanety* destinées aux cultures industrielles sont relativement faibles (0,04 ha) (Cf. *Figure n°2*).

***Caractéristiques de la Classe 3 des individus du Nord : Cultivateurs de produits vivriers en forêt***

Cette classe est la plus dépendante de la NAP ; elle est occupée en majorité par des migrants (75%) (Cf. *Tableau n°2*). Les bas-fonds comme les *tanety* sont en majorité dans la NAP. La majorité des bas-fonds sont soit issus d'une première défriche (41%), soit issus d'un achat (41%). Les *tanety* sont en majorité issus des défriches (61%), même si des parcelles héritées sont toujours présentes. La population peut bénéficier d'un droit d'usage ou d'un droit de vente sur les bas-fonds. Concernant les *tanety*, la majorité des terres peut être vendue (80%). Une exploitation détient en moyenne 0,94 ha de bas-fonds. Les *tanety* sont réservées aux cultures vivrières (3,23 ha), aux cultures de rente (0,01 ha) et aux cultures industrielles (0,07 ha). Les *kininina* occupent une très faible surface (0,02 ha) (Cf. *Figure n°2*).

### ***Tenure et appropriation des terres liées aux individus proches des plantations de pins***

Quatre classes ont été obtenues : les détenteurs des bas-fonds en zone tampon, les grands propriétaires terriens héritiers et cultivateurs de produits de rente, les grands héritiers des domaines titrés, et les grands héritiers des *tanety* titrés.

#### ***Caractéristiques de la Classe 1 des individus proches des plantations de pins : Détenteur des bas-fonds en zone tampon***

Cette classe est caractérisée par la présence des autochtones, en majorité des Bezanozano (Cf. *Tableau n°3*). Trois formes dominantes d'appropriation y sont relevées : héritage (35%), achat (44%) ou défriche (21%). Sur l'ensemble des bas-fonds, 5% se trouvent en forêt et 95% hors de la NAP ; ils sont obtenus soit par héritage (71%), soit par défriche ou par métayage (29%). Les *tanety* ont été acquis en majorité par héritage (46%), achetés (40%) ou par défriche. Les terrains de *kininina* ont fait l'objet d'héritage (63%). La classe détient un droit de vente sur ces terres. Les *tanety* sont destinés aux cultures vivrières (0,86 ha) (Cf. *Figure n°3*).

#### ***Caractéristiques de la Classe 2 des individus proches des plantations de pins : Grands propriétaires terriens héritiers et cultivateurs de produits de rente***

La classe 2 est formée de Bezanozano et de Merina. Ce sont les grands propriétaires terriens héritiers que ce soit en *tanety* ou en bas-fonds. Ils ont en général le droit de vente sur leur terrain. Ils ont en moyenne à leur disposition 1,6 ha de bas-fonds et 3,25 ha de *tanety*. Ils ont une plantation de 1,25 ha de *kininina* et sont des cultivateurs de produits de rente (Café) (Cf. *Figure n°3*).

#### ***Caractéristiques de la Classe 3 des individus proches des plantations de pins : Grands héritiers des domaines titrés***

Tout comme les classes 1 et 2, cette classe est en majorité occupée par des autochtones (Bezanozano). La majorité des bas-fonds sont des héritages mais les *tanety* et les terrains de *kininina* ont été en globalité achetés. Les bas-fonds font l'objet de droit d'usage dans la majorité des cas même si le droit de vente est applicable aux autres espaces. Les *tanety* sont réservés aux cultures vivrières (Cf. *Figure n°3*).

#### ***Caractéristiques de la Classe 4 des individus proches des plantations de pins : Grands héritiers des tanety titrés***

La Classe 4 est occupée par des Bezanozano (Cf. *Tableau n°3*) détenant par héritage essentiellement des *tanety* de grande envergure (4,5 ha par exploitation) et des bas-fonds (1,38 ha). Le droit de vente domine et la plupart des *tanety* sont destinés à la culture vivrière (Cf. *Figure n°3*).

### **Etat de l'appropriation par le titre foncier dans la commune**

Tout d'abord, il est à noter qu'uniquement 3% de la superficie totale de la zone sont titrés. Par rapport à l'évolution des surfaces et de leurs statuts, les informations suivantes peuvent être décelées :

- Il existe des titres dont des dates sont inconnues du public, notamment ceux au nom de l'Etat malagasy ;
- Les terrains titrés au nom de particuliers ou de groupes de particuliers sont les plus nombreux.

La plupart ont été octroyés avant 1960. Par ailleurs, on relève les terrains titrés au nom de

l'Etat malagasy et les terrains titrés dont les noms des propriétaires restent inconnus ;

- Les mutations d'un groupe de particuliers à un autre ont été uniquement présentes avant 1960 ;
- Le titre au nom l'Etat malagasy mais qui présente un titre provisoire au nom de particulier n'a pas évolué (Cf. *Figure n°4*).

Ensuite, la contenance de ces terrains et leurs superficies permettent de cerner les caractères suivants : les terrains titrés de la zone sont en majorité inférieurs à 5 ha et cette majorité est dominée par la contenance destinée par les cultures vivrières et une contenance indéfinie. Une contenance indéfinie signifie une méconnaissance par le service des domaines de l'utilisation du terrain en question (Cf. *Figure n°5*).

## Discussions

---

Les paysans malagasy ont leur approche et mode de vie. Cela dépend entre autres des ressources foncières qu'ils ont à leur disposition. Dans la logique des choses, les paysans prennent possession d'une terre pour satisfaire leurs besoins primaires. Ces besoins sont liés en majorité par une augmentation de la population. Madagascar a une augmentation de 2,8% de la population chaque année (INSTAT), et réussir à satisfaire ces nouvelles bouches à nourrir nécessite de nouveaux territoires ; ce qui implique des migrations surtout quand les ressources en bas-fonds sont en saturation. Ces comportements démographiques ont des liens forts avec la question foncière (Omrane, 2008) et « leur résultat commun fut généralement l'échec et la création de situations foncières très complexes, souvent quasi insolubles marquées par des conflits entre autochtone et anciens migrants... » (Bertrand, 2008). Et par extrapolation, l'espace forestier qui constitue avant tout une réserve foncière, objet de convoitises, est de ce fait induit à une appropriation massive par défriche par les migrants. Les forêts malagasy bien que présentant une valeur culturelle hors du commun sont donc soumises actuellement à une forte pression anthropique que les gouvernements successifs ne sont pas parvenus à maîtriser (Aubert, 1999).

### Une réalité marquée par l'interférence de deux conceptions foncières

Les observations faites reflètent ici la traduction spatiale de l'évolution d'une socialisation de l'ordre juridique basé sur l'individualisation de l'appropriation fondée sur la détention d'un titre reconnu comme un document officiel qui constate et consacre l'existence d'un droit sur la terre. La proportion des parcelles titrées étant inférieure à celle des parcelles sans titre, les unités foncières délimitées vont faire l'objet d'une augmentation des sujets de droit dans le cadre de la logique familiale-communautaire de l'indivision successorale (Randriamahafaly, 2008)

### Le pluralisme juridique

Ce pluralisme est difficile à cerner surtout pour les paysans sans instruction bien structurée. L'existence de deux régimes contradictoires est à relever : le régime coutumier qui essaie de garder la



lignée de la gestion foncière par une transmission orale des acquis et le régime domanial hérité de la colonisation qui essaie de préserver ses intérêts (Rakotoarisoa, 2010).

## **Logique paysanne et appropriation foncière**

### *Au niveau des bas-fonds*

La majorité des bas-fonds de la commune est issue d'un héritage ; ce sont les individus autochtones de la zone qui en sont propriétaires (Classe 1 des individus centraux, Classe 1 des individus au Nord de la NAP, et toutes les classes des individus proches des plantations de pins). La vente comme l'emprunt de bas-fonds est rare dans la zone ; la difficulté d'étendre les parcelles irriguées est l'origine de la stagnation de la superficie rizicole nationale et la réduction de la taille des exploitations (Dabat et Razafindraibe, 2008), ce qui entraîne des frustrations auprès des migrants car « ... les campagnes malgaches souffrent plus d'une répartition inégale sur les surfaces agricoles que d'une surpopulation » (Gastineau et Rakotoson, 2008). Au Nord de la NAP, les individus cultivateurs de produit industriel sont les seuls à posséder des bas-fonds parmi les migrants. Par ailleurs, les autres migrants n'ont pas le choix que de se rabattre sur les terrains forestiers.

### *Au niveau des versants des collines*

Tout comme les bas-fonds, les autochtones sont les possesseurs des *tanety* (Classe 1 des individus centraux ; Classe 1 des individus au Nord de la NAP, et toutes les classes des individus proches des plantations de pins) alors que les migrants n'en possèdent pas. Les migrants du nord cultivateurs des produits industriels ont le privilège d'avoir eu des *tanety*. Le *tanety* est plus sujet à la vente que le bas-fond. Malgré cela, l'héritage n'est pas vraiment destiné à la vente parce que « la terre possède une valeur affective car elle appartient aux ancêtres (*tanindrazana*). Cette valeur empêche son aliénation en dehors de la classe».

### *Au niveau des bas-fonds situés en zone tampon*

Les migrants sont les plus incités à défricher les bas-fonds de la forêt car la majorité n'a pas de terrain destiné à la riziculture irriguée. Pour les individus centraux comme ceux au nord de la NAP, les cultivateurs de produits vivriers sans bas-fonds hors de la forêt et sans *kininina* sont les plus dépendants de la surface destinée au riz irrigué. Pour les individus proches de la NAP, la faible possession de bas fond et la recherche de satisfaction des besoins les poussent à défricher les terrains de riziculture en forêt.

### *Au niveau des tanety dans la zone tampon*

Tous les migrants ont besoin de *tanety* en forêt. La possession de la plus grande superficie revient aux cultivateurs de produits vivriers. D'autres préfèrent cultiver des cultures industrielles telles que la canne à sucre ou le café qui sont des sources de revenu rapide. Les autochtones ne sont pas du tout dépendants de la forêt, surtout pour mettre en valeur des espaces *tanety* forestiers.

### *Au niveau des terrains de kininina (eucalyptus)*

Les autochtones sont en général les détenteurs de *kininina*. Ces individus planteurs de pins ont

généralement hérité de leur terres ; néanmoins, il y a des achats et des défriches. Ceux du centre apparaissent plus concernés par l'achat de ces terrains de pins. En outre, les individus du Nord et les migrants du centre disposent de peu de superficie ou ne possèdent pas de terrain de pins. La possession de pins est une part de preuve pour connaître si une famille est autochtone ou non.

### **Perspectives de la nouvelle réforme foncière**

Tout d'abord, les bas-fonds sont en majorité touchés par une sécurisation foncière liée au petit papier ou au rôle fiscal ou au *Tangalamena* ; ils sont considérés comme des propriétés privées non titrés et ils peuvent être sujets à la certification. Uniquement les grands propriétaires héritiers cultivateurs de produit de rente ne sont pas sujets à cette action par la présence de l'immatriculation. Ensuite, les *tanety* de tous les individus de la NAP peuvent être sujets à la certification, sauf pour les terrains titrés des individus des plantations de pins. Pour les bas-fonds et les *tanety* en forêt, la loi sur le code des Aires Protégées stipule la non considération de la certification dans ces espaces alors que le corridor forestier d'Anjozorobe Angavo est de catégorie 5, c'est-à-dire qu'il prend en compte la possession de personnes qui vivent dans la NAP. Les terrains de *kininina* titrés aux individus proches des plantations de pins ne peuvent être sujets à la réforme foncière, exceptés les autres terrains considérés comme les propriétés privées non titrées des autres classes. En outre, le constat de l'inexistence du choix de la certification foncière comme sécurisation foncière montre que la majorité n'a pas entendu parler de la nouvelle réforme foncière ou préfère carrément la régulation locale.

#### ***Délimiter chaque terroir par élaboration de PLOF***

L'obtention de la délimitation actuelle de chaque terroir nécessite la superposition des données en référence au foncier et ainsi de les assembler sous forme de Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF). Pour ce faire, il est nécessaire de faire un diagnostic foncier actualisé. Tout d'abord, réunir les informations du service topographique et domanial (Plan ozalid, titre...) et les mettre sous forme de carte ; ensuite, établir un PLOF que ce soit dans ou en dehors de la NAP par consultation de tous les *Tangalamena*. Par le biais d'un GPS, les informations issues de la consultation des *Tangalamena* doivent être mises sous forme de carte. En outre, l'administration forestière et la FTM doivent mettre en place les délimitations de forêts plantées par FANALAMANGA. Chaque information doit être superposée et réunie sous forme de PLOF. Ce PLOF global doit être validé par chaque partie prenante : FANAMBY<sup>45</sup>, l'Administration Forestière et foncière, FANALAMANGA, les *Tangalamena*. Par ailleurs, l'élaboration des PLOF est vraiment exorbitante, surtout quand des prestataires internationaux comme GOOGLE sont consultés pour obtention des images satellites de qualité et actualisées. Pour ce faire, le gouvernement malagasy doit faire appel à une aide intergouvernementale pour obtenir ces images. Une autre alternative peut se faire au moyen d'une collaboration avec la FTM pour l'obtention d'image orthophoto actualisée qui sera un outil de calque pour l'élaboration du PLOF.

<sup>45</sup> ONG intervenant dans l'environnement.

### ***Actualiser le Plan d'aménagement et de Gestion (PAG) de la NAP***

Cette actualisation est cernée par les instances suivantes : FANAMBY et la Commune. Tout d'abord, une collaboration étroite doit être mise en place par la commune et Fanamby pour cerner l'activité migratoire. Dans le PAG, une prévision territoriale de ces migrations doit être faite en plus de l'évolution de la population. En outre, le suivi de terres octroyées à la population doit être effectué par Fanamby. Par ailleurs, Fanamby doit aussi effectuer des séances de formations pour les paysans usagers des forêts sur la préservation des ressources hydrologiques du Corridor.

### ***Créer un PAG pour les forêts plantées de pins de FANALAMANGA***

Dans cette optique, il faut que l'Administration forestière et FANALAMANGA collaborent pour créer un PAG concernant les forêts plantées de pins. Par le biais de ce plan, les besoins territoriaux de la population peuvent être cernés. Ainsi, les espaces aménageables pour la commune ainsi que pour les tierces personnes contractantes de FANALAMANGA peuvent ne pas être touchées par le PAG.

## **Conclusion et Recommandations**

Au terme de cette étude, le foncier forestier de la NAP et le foncier forestier des forêts plantées ont été développés en vue de cerner en premier lieu la dépendance de la population par rapport à la forêt pour aboutir à des propositions de sécurisation.

Certes, il s'agit de déterminer si la population est dépendante de la forêt ou non. En effet, les individus qui n'ont pas de bas-fonds (migrants) n'ont eu le choix que de faire des défriches en référence au *tavy* pour s'approprier des terres (individus centraux et individus au nord de la NAP). Par ailleurs, les individus proches des pins ne sont pas dépendants de la NAP en général.

En bref, la population n'est pas au courant de nouvelles perspectives liées au foncier ; la réforme n'est pas considérée ou inconnue comme système de sécurisation des terres par les paysans. Les points de problèmes retenus se basent sur le pluralisme juridique inconnu du public et la difficulté à cerner les conflits entre héritiers. L'importance de la sécurisation foncière est donc revendiquée dans la zone. Par ailleurs, l'entrée en matière du légitime et du légal est établie par la certification ; elle a pour but d'être une preuve tangible et légale aux yeux de tous pour éviter les conflits surtout ceux liés à l'héritage. La publicité foncière est primordiale que ce soit sur les terrains immatriculés ou sur les terrains privés non titrés. Les questions foncières ne relèvent pas uniquement et exclusivement de l'ordre du juridique, elles se trouvent surtout liées au droit de la pratique.

La création de guichet foncier s'avère ainsi cruciale pour stocker le PLOF global de la zone ainsi que les transactions et transmissions futures de terres. Par ailleurs, la rétrospective foncière réalisée par les agents de ce guichet foncier doit être portée sur le PLOF afin de cerner l'évolution de l'héritage dans la zone. Une telle rétrospective serait prise comme base en cas de litige entre héritiers ; ensuite, elle devrait être au moins établie sur deux générations avant la situation actuelle. Pour ce faire, la consultation des *Tangalamena* apparaît primordiale. En outre, il est important d'officialiser les actions

sur le foncier ; les circuits de vente, la transmission d'héritage par le délégué de l'Etat ou autre instance, l'appropriation foncière en sont les principales bases. Il convient ainsi de promouvoir une publicité foncière dans la commune, mais pas uniquement sur les propriétés immatriculées mais surtout sur les propriétés privées non titrées. Le but serait d'instaurer un équilibre foncier en améliorant les services fonciers.

En premier lieu, il serait nécessaire de procéder à la rénovation de ces supports fonciers face aux livres fonciers et les plans ozalid ou autres supports qui se sont détériorés au fil du temps. Par ailleurs, les renseignements sur les titres fonciers montrent l'existence de terrain titrés ayant des dates ou propriétaires indéfinis ou omis. Ces problèmes doivent être résolus par l'Etat malagasy par le biais de l'administration afin d'éviter les incertitudes juridiques devenues des sources de conflit foncier.

## Bibliographie

AUBERT, S., 1999, *Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar, Vers le droit à l'environnement ?* Thèse de doctorat, 456 p.

Conservation International, 2000, *Rapport d'atelier de MANTASOA, Les premiers pas de la gestion centralisée des forêts à Madagascar*, Miray, 65 p.

BERTRAND, A., 2008, *Foncier rural et migrant*, in SANDRON, F. Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, pp. 124-145.

DABAT, M., RAZAFINDRAIBE, R., 2008, *Des terres, des hommes et du riz : accès au capital foncier et performance économique*, in SANDRON, F. Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, pp. 81-105.

GASTINEAU, B. et RAKOTOSON, L., 2008, *Population et espace rural*, in SANDRON, F. Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, pp. 149-163.

OMRANE, M., 2008, *Accès à la terre dans la commune rurale d'Ampitatafika*, in SANDRON, F. Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, pp. 184-194.

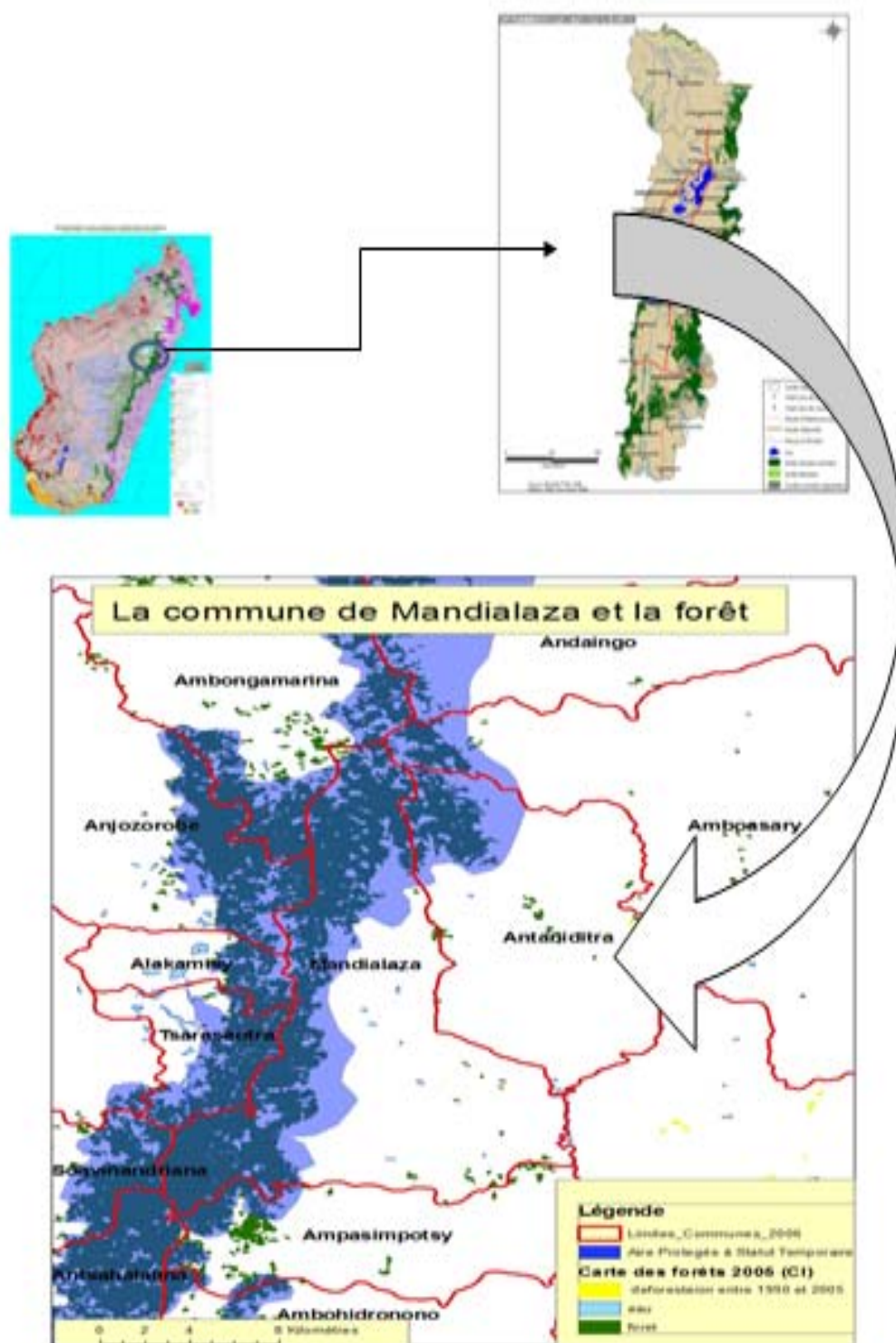
RABEMANANJARA, A., 2003, *Dynamique des forêts naturelles de montagne à Madagascar*, in Bois et forêt des tropiques, Cirad-forêt, pp. 59-70.

RANDRIAMAHAFALY, L., 2008, *Le droit coutumier au centre de la sécurisation foncière en zone rurale. Cas de la commune rurale de Vohilengo District de Fénériver-Est, Région d'Analanjifofo*, 42 p. + Annexes.

RAKOTOARISOA, C., 2010, *Stratégie de développement durable par le foncier sur les hautes terres centrales de Madagascar*, Thèse de Doctorat, Département Agro-Management, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Antananarivo, 258 p.

## Illustrations

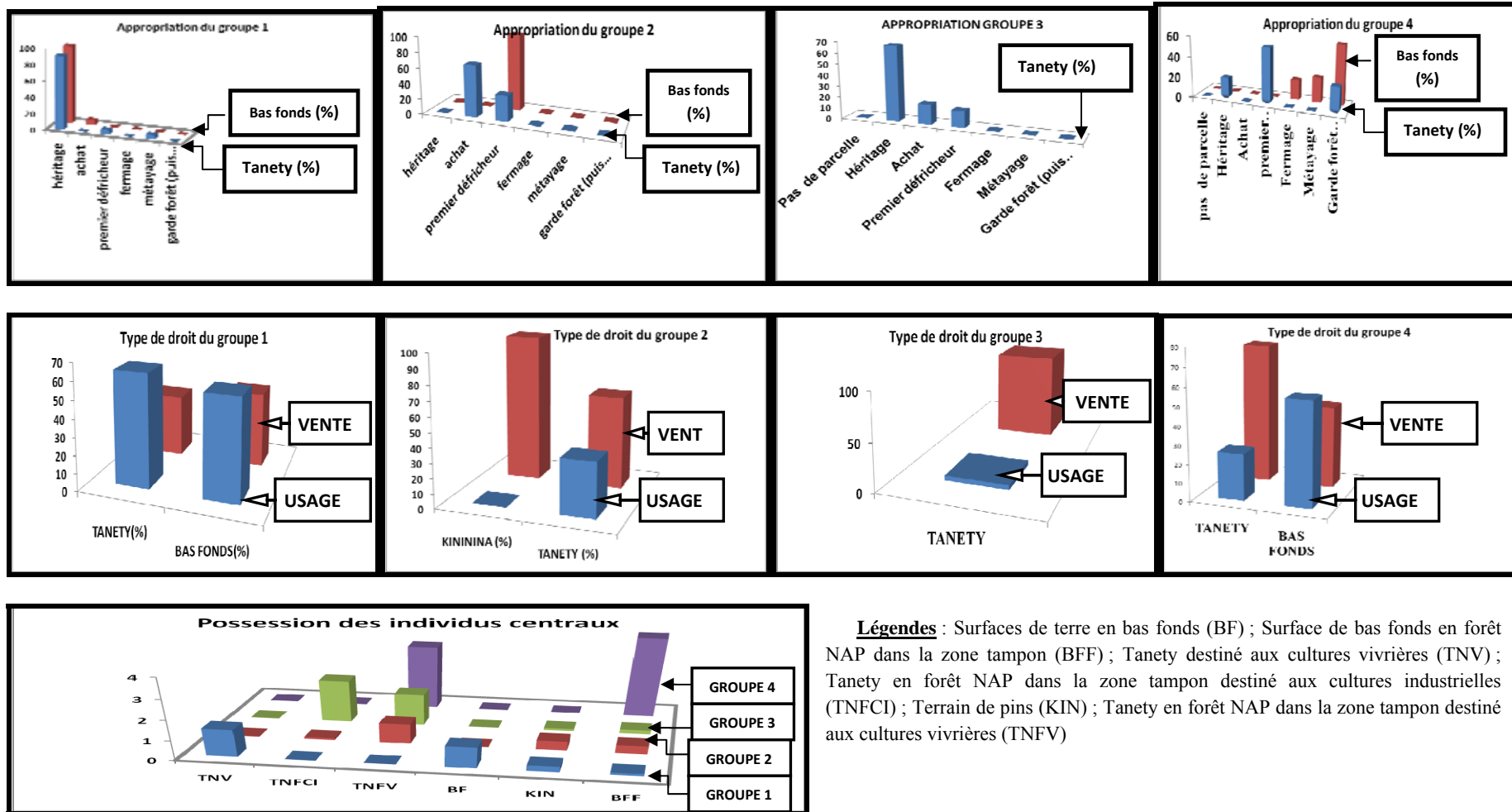
### Carte



Carte n° 1 : Carte de localisation de la commune rurale de Mandialaza

Source : AUBERT S. / Auteur, 2012

Figures



**Légendes :** Surfaces de terre en bas fonds (BF) ; Surface de bas fonds en forêt NAP dans la zone tampon (BFF) ; Tanety destiné aux cultures vivrières (TNV) ; Tanety en forêt NAP dans la zone tampon destiné aux cultures industrielles (TNFCI) ; Terrain de pins (KIN) ; Tanety en forêt NAP dans la zone tampon destiné aux cultures vivrières (TNFV)

Figure n° 1 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres des individus centraux

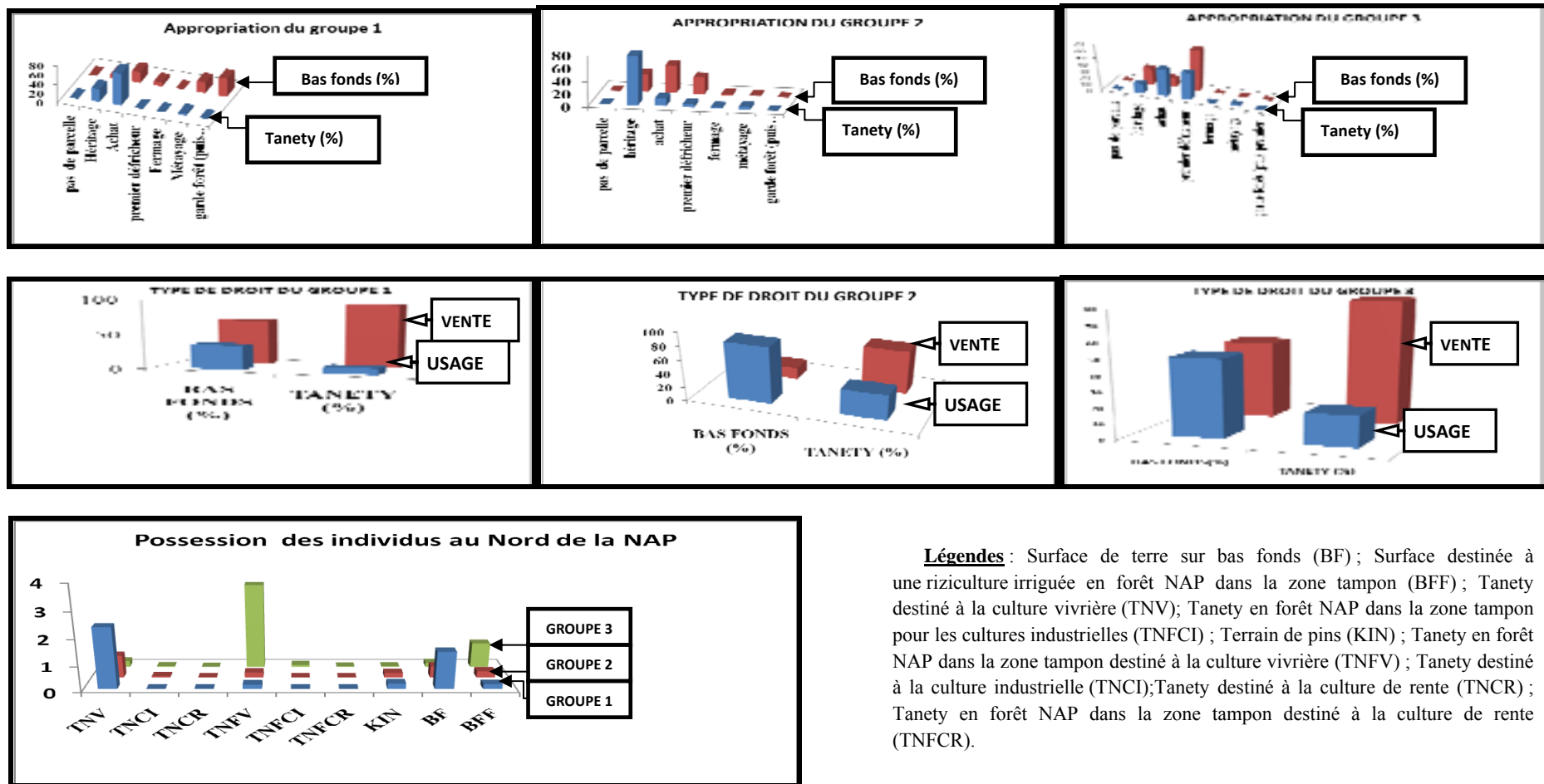


Figure n° 2 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres au nord de la NAP

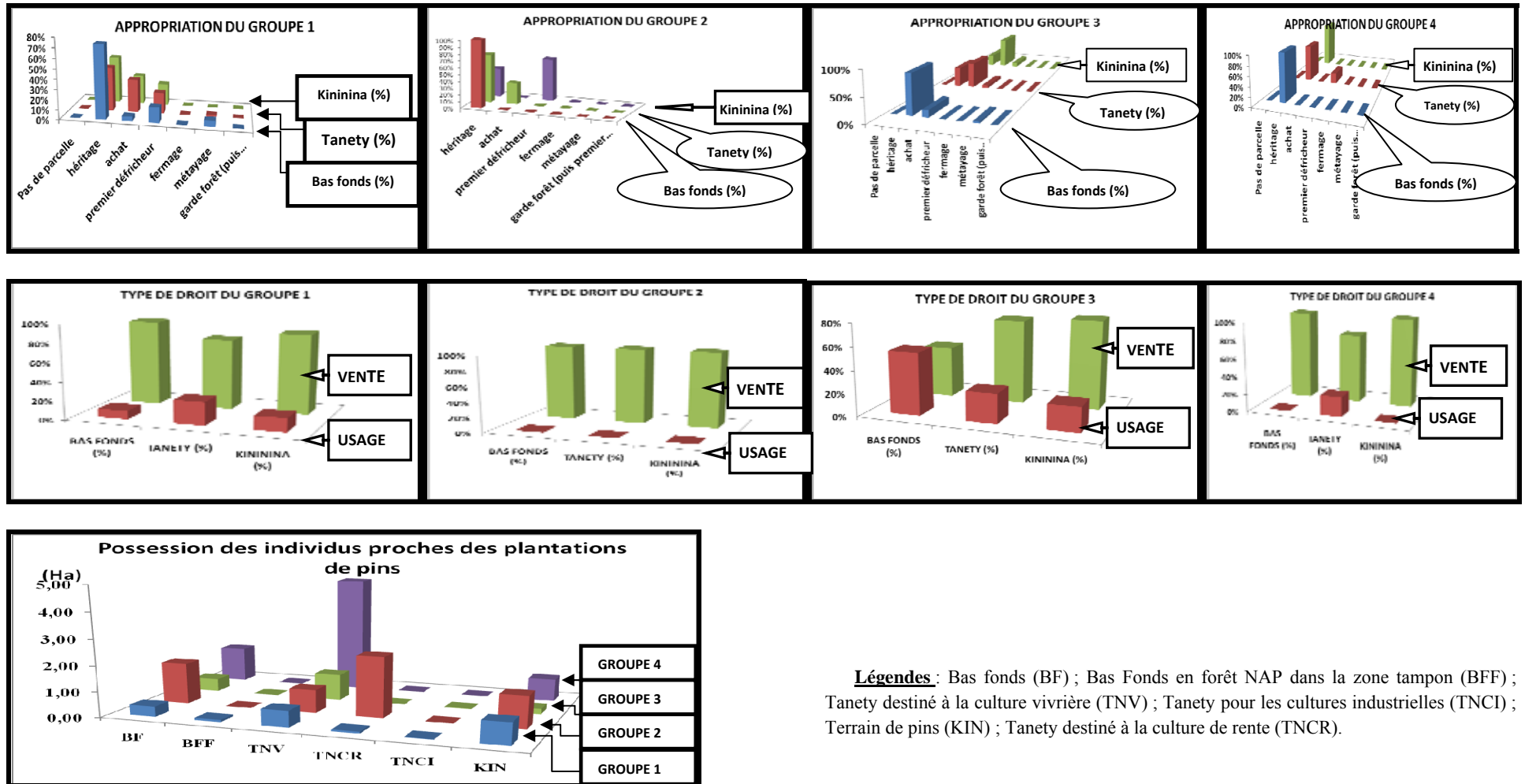


Figure n° 3 : Appropriation foncière, type de droit et utilisation des terres proches des plantations des pins

**Légendes :** Bas fonds (BF) ; Bas Fonds en forêt NAP dans la zone tampon (BFF) ; Tanety destiné à la culture vivrière (TNV) ; Tanety pour les cultures industrielles (TNCI) ; Terrain de pins (KIN) ; Tanety destiné à la culture de rente (TNCR).



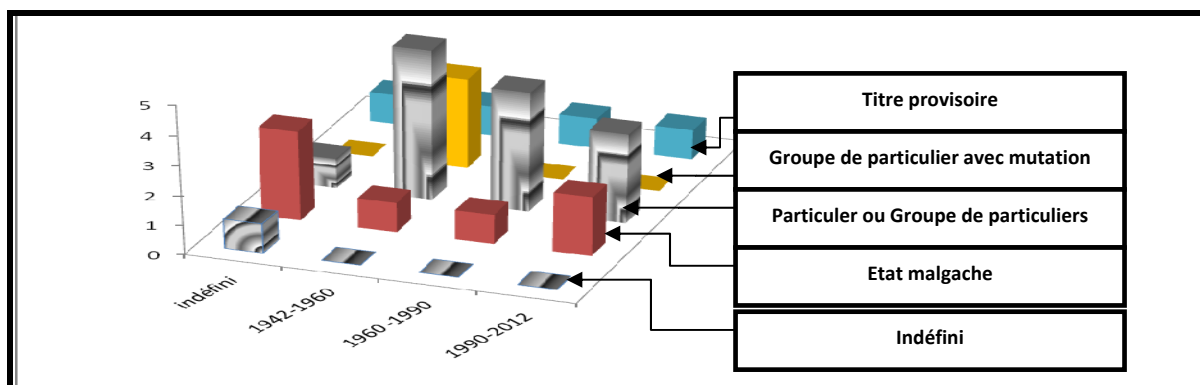


Figure n° 4 : Evolution des terrains titrés et de leur statut

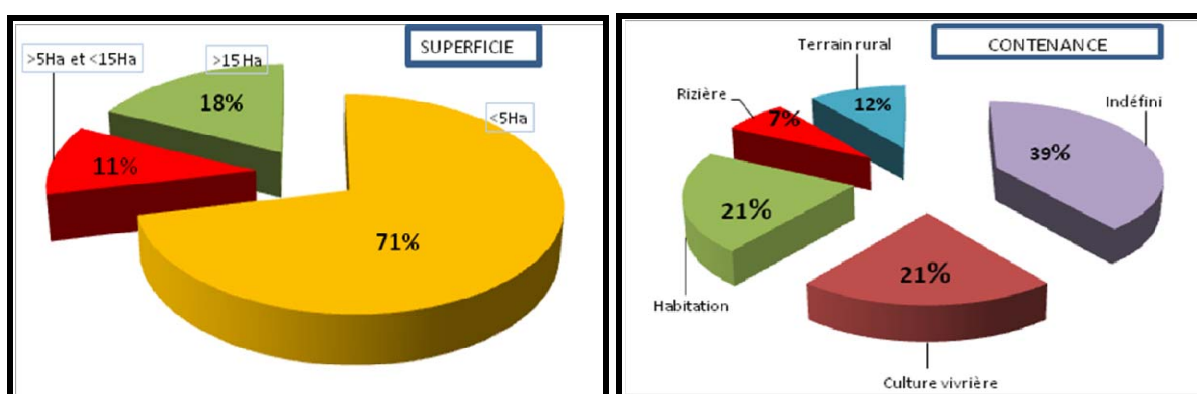


Figure n° 5 : Caractéristiques de la superficie et contenance des terrains titrés

## Tableaux

Tableau n° 1 : Caractérisation des individus centraux

DESIGNATION	INDIVIDUS CENTRAUX			
	CLASSE 1	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4
CARACTERISTIQUES	Grand héritier sur tanety et sur bas-fonds	Grand détenteur de terrain de kininina	grand propriétaire terrien en forêt et exploitant d'éthanol	Grand cultivateur de produits vivriers en forêt
ORIGINE	Majorité autochtone	Majorité Migrant	Majorité Migrant	Majorité Migrant
(%)	93	67	60	75
ETHNIE	majorité Bezanozano et Merina	Merina, Bezanozano, Betsileo	Betsileo ; Bezanozano	Betsileo ; Bezanozano
(%)	67 ; 33	33 ; 33 ; 33	60 ; 40	50 ; 50
INDIVIDUS PAR FAMILLE	5	6	8	6
LOCALISATION DE L'HABITATION PAR RAPPORT AU NAP (EN MINUTE)	47	20	6	9
BECHE	4	3	3	4
CHARRUE	0	0	0	0
HERSE	0	0	0	0
SARCLEUSE	0	0	0	0
BOVIN	1	2	2	3
VOLAILLE	1	2	2	4
PORCIN	0	0	0	0

Tableau n° 2 : Caractérisation des individus au Nord de la NAP

DESIGNATION	INDIVIDU AU NORD DE LA NAP		
	CLASSE 1	CLASSE 2	CLASSE 3
CARACTERISTIQUES	Héritiers acheteurs	cultivateurs industriels en forêt	Cultivateurs de produits vivriers en forêt
ORIGINE	autochtone	autochtone	migrant
(%)	89	89	75
ETHNIE	Merina	Betsimisaraka ; Merina ; Bezanozano	Merina ; Betsimisaraka ; Bezanozano
(%)	78	39 ; 39 ; 22	38; 38 ; 24
INDIVIDUS PAR FAMILLE	6	6	6
LOCALISATION DE L'HABITATION PAR RAPPORT AU NAP (EN MINUTE)	65	73	37
BECHE	3	2	3
CHARRUE	0	5	4
HERSE	1	0	1
SARCLEUSE	1	3	3
BOVIN	2	0	0
VOLAILLE	4	0	0
PORCIN	1	0	0

Tableau n° 3 : Caractérisation des individus proches des plantations de pins

DESIGNATION	INDIVIDU PROCHE DES PLANTATIONS DE PINS			
	CLASSE 1	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4
CARACTERISTIQUES	Possesseur des bas fonds en zone tampon	Grands propriétaires terriens héritiers et cultivateurs de produits de rente	Grands héritiers des domaines titrés	Grands héritiers des tanety titrés
ORIGINE	Autochtone	Autochtone	Autochtone	Autochtone
(%)	100	50	91	100
ETHNIE	Bezanozano	Merina ; Bezanozano	Bezanozano ; Merina	Bezanozano
(%)	100	50 ; 50	91 ; 9	100
INDIVIDUS PAR FAMILLE	6	2	5	6
LOCALISATION DE L'HABITATION PAR RAPPORT AU NAP (EN MINUTE)	112	75	104	75
BECHE	2	6	3	5
CHARRUE	0	0	1	2
HERSE	0	1	1	1
SARCLEUSE	0	1	1	1
BOVIN	1	0	1	3
VOLAILLE	7	3	2	5
PORCIN	1	0	0	1

# Les enjeux des compromis dans la valorisation de l'espace d'une zone forestière par la certification foncière – Cas de la Commune rurale de Beforona

Andriamihaja Rina SOAVELO  
 Jules RAZAFIARIJAONA  
 Rolland RAZAFINDRAIBE  
 Sylvain RAMANANARIVO  
 Sigrid AUBERT GILON  
 Romaine RAMANANARIVO

## Résumé

Le guichet foncier de Beforona a été mis en place en 2009 en vertu de l'application de la Loi 2005-019 du 07 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres. Les conditions relatives au contexte étudié ont permis de déterminer la pertinence de son implantation par rapport à la situation des nouvelles aires protégées, liée ici à l'interdiction par l'Etat de la pratique du « *tavy* » reconnue comme un des facteurs principaux de la dégradation de la biodiversité. Vu l'intérêt porté par les différents intervenants dans la protection de l'environnement pour un développement durable, terroirs, paysage forestier et activités agricoles s'inscrivent au centre des relations que les usagers entretiennent avec la terre. Le mode d'organisation qu'impriment les services du GF sur les unités spatiales d'exploitation est ainsi caractérisé, cerné et apprécié dans le cadre de l'usage des parcelles certifiées et non certifiées. La démarche se trouve axée sur une typologie des exploitations agricoles tirée de l'Analyse Factorielle Discriminante. Ce qui a permis de dévoiler à quels points les usagers apparaissent intéressés aux initiatives de la certification foncière. Les résultats ont montré que les parcelles les plus sécurisées sont celles des cultures pérennes. Même si la pratique du « *tavy* » et la mise en jachère demeurent encore courantes dans la Commune rurale de Beforona, la certification foncière s'avère incontournable aux yeux de la population.

*Mots clés : Corridor Forestier Ankeniheny Zahamena, Guichet Foncier, Certification Foncière, Beforona*

## Abstract

The land registry office of Beforona was set up in 2009 as part of the legal act of 2005-019 of October 7th, 2005 which established the principles governing the status of lands. The conditions relative to the studied context have allowed assessment of the relevance of the law's implementation in relation to the situation of the new protected areas. This situation is linked here to the restriction of "slash and burn" practices (*tavy*) recognized as one of the main factors of biodiversity loss. From the perspective of the various participants in environmental protection for sustainable development, distinctive regions, forest landscapes, and agricultural activities are central to the relations that users maintain with the earth. Thus, the mode of organization imposed by the land registry offices on the spatial units of exploitation is characterized, identified and assessed within the terms of use of certified and non-certified land plots. The approach is built around a typology of farms established through Discriminant Function Analysis. The methodology reveals how far users seem interested in the initiative of land certification. The results show that the most secure land plots are those in which farming is sustainable. Even if the "*tavy*" practices and set-aside land still remain routinely in operation in the rural district of Beforona, land certification remains essential for the local population.

*Keywords: Forest Corridor Zahamena Ankeniheny - Land Tenure Office - Certification Land – Beforona*

## Introduction

---

Les préoccupations se trouvent centrées sur le renforcement de la dynamique de concertation et la mise en synergie entre les acteurs de la recherche, de l'enseignement supérieur et du développement à Madagascar. Etant mobilisée dans le cadre des Objectifs principaux du projet Partenariat et Recherche dans le secteur Rural (PARRUR), l'attention est portée sur la production de connaissances de terrain de la certification foncière en milieu forestier.

L'autorité coutumière favorise le détriment de certaines catégories d'usager comme les femmes. Des voix discordantes soulignent toutefois le risque que la stratégie de formalisation « soft », à travers les institutions coutumières ou décentralisées fait courir à certaines catégories d'acteurs, les femmes avant tout qui souffrent déjà de discriminations dans certains système coutumiers ou encore l'opportunité qu'elle fournit aux « chefs coutumiers » d'asseoir davantage leur autorité, y compris à des fins propres (Van Den Brink *et al.*, 2006). D'où intervient l'effectivité de la collectivité territoriale décentralisée (CTD) à travers la certification foncière assurée par les guichets fonciers.

En outre, le décalage entre les besoins de sécurité foncière des individus et la capacité de l'Etat central à délivrer des titres de propriété est devenu un frein au développement. Les effets positifs de la Politique foncière vont apparaître alors déterminants pour la sécurisation des investissements. Elle constitue à cet égard, l'un des principaux leviers susceptibles de favoriser le lien entre forêt et subsistances de la population.

De ce fait, le Guichet Foncier (GF) de Beforona a été mis en place en 2009 en vertu de l'application de la Loi 2005-019 du 07 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres. Les conditions relatives à la zone d'étude ont permis de déterminer la pertinence de son implantation par rapport à la situation des nouvelles aires protégées, liée ici à l'interdiction par l'Etat de la pratique du *tavy* reconnue comme un des facteurs principaux de la dégradation de la biodiversité.

Le phénomène de déforestation est ainsi pris en considération dans le contexte de la certification foncière où des mesures alternatives ont été conçues et formulées dans le cadre de la gestion forestière à Beforona, mais beaucoup de contraintes méritent encore d'être surmontées. Le paysage forestier apparaît très marqué et affiche un degré d'évolution vers la dégradation. Terroirs, paysages forestiers et activités productrices s'inscrivent ici au centre des relations que les usagers entretiennent avec la terre dans l'univers villageois.

Malgré les efforts entrepris, on s'est aperçu que l'établissement d'un lien tangible entre mode d'exploitation de la ressource et des revenus futurs se trouve imbriqué aux distorsions entre la reproduction sociale et la reproduction économique. Il concrétise ici le cas d'un modèle d'organisation de l'espace affecté à des usages et déterminé par l'évolution d'une maîtrise de l'exploitation des ressources influencée par l'unique logique d'un compromis permettant la mise en place des mécanismes durables de sécurisation foncière.

L'objectif de cet article est de réfléchir aux problèmes particuliers que posent l'aménagement de l'espace et de son utilisation par les usagers, et qui traduisent aussi, en fait, la réalité d'une unité spatiale mais évolutive de cadre de vie. De nouvelles articulations entre les modes de régulation coutumières et les systèmes de droit étatique s'avèrent nécessaires et plus concrètement, de nouvelles pratiques de gestion des ressources s'imposent pour éviter les conflits, afin d'instaurer un cadre juridique et institutionnel sécurisant.

L'analyse se focalise sur les démarches et outils développés pouvant parvenir à des systèmes véritablement internalisés et susceptibles d'influer sur la vie politique du territoire considéré. Il s'agit en quelque sorte de déterminer les exigences des rapports de force en jeu dans la gestion des initiatives de la certification foncière issue du compromis engagé à Beforona pour la valorisation des espaces /et des initiatives acceptables et rentables pour les usages faits de l'espace.

## Matériels et méthodes

---

La commune rurale de Beforona se trouve au PK 160 de la route nationale 2, reliant Antananarivo et Toamasina. Elle est délimitée par les coordonnées géographiques : 18°56' et 19°00' de la latitude Sud ; et 48°29' et 48°44' de longitude est (Cf. *Carte n°1*) ; elle occupe la partie est du district de Moramanga, de la région Alaotra-Mangoro et correspond à la partie centre-est de la falaise orientale malagasy ; elle est limitée au nord-ouest par la commune rurale d'Ambatovola, au nord-est par la commune rurale d'Andekaleka, à l'est par la commune rurale d'Ampasimbe, au sud-ouest par la commune rurale de Lakato, et au sud-est par la commune rurale d'Ambalabe. La zone d'études s'étend sur un corridor de 25 km de longueur et 12 km de largeur, allant de 350 m d'altitude à l'est jusqu'à 1 200 m à l'ouest, avec une altitude moyenne de 850 m. Avec ses 347 km<sup>2</sup> de superficie, elle fait partie des communes les moins étendues.

Les documents utilisés ayant servi à l'étude sont la carte de la zone au sein du Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara (FTM), le registre des terres certifiées au sein du *Birao Foiben'ny Fananan-tany* (BIF) Beforona, la carte forestière au sein de la Circonscription Régionale des Eaux et Forêts (CIREF) Moramanga, quelques documents relatifs à la forêt de Beforona et le Plan Communal de Développement (PCD) 2007 de Beforona.

La taille de l'échantillon enquêté a été de 62 dont 34 bénéficiaires des services du GF et 28 non bénéficiaires. Pour en ressortir une typologie des terres, une analyse de données a été faite en utilisant la Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) pour avoir une idée sur le nombre de classes, laquelle a été confortée par la méthode de *K-Means* pour un classement des individus supplémentaires. Une analyse Factorielle Discriminante (AFD) finalise la confirmation de la typologie jusqu'à atteindre 100% de biens classés.

Les variables qualitatives suivantes ont été utilisées :

- Superficie de parcelle de riz certifiée (RC),

- Superficie de parcelle de gingembre certifié (GC),
- Superficie de parcelle riz non certifiée (RN),
- Superficie de parcelle de gingembre non certifiée (GN),
- Superficie de parcelle café certifiée (CC),
- Superficie de parcelle de *tokontany* certifiée (TC),
- Superficie de parcelle de café non certifiée (CN),
- Superficie de parcelle de *tokontany* non certifiée (TN),
- Superficie de parcelle de letchis certifiée (LC),
- Superficie de parcelle de jachère certifiée (JC),
- Superficie de parcelle de letchis non certifiée (LN),
- Superficie de parcelle de jachère non certifié (JN),
- Superficie de parcelle de manioc certifiée (MC),
- Superficie de parcelle de *tavy* certifiée (VC),
- Superficie de parcelle de manioc non certifiée (MN),
- Superficie de parcelle de *tavy* non certifiée (VN),
- Superficie de parcelle d'avocat certifiée (AC),
- Superficie de parcelle d'eucalyptus certifiée (EC),
- Superficie de parcelle d'avocat non certifiée (AN),
- Superficie de parcelle d'eucalyptus non certifiée (EN).

Afin de connaître les terroirs villageois constitués relatifs au paysage forestier, 3 variables ont été considérées : Jachère, *tavy* et Eucalyptus.

Pour cerner les systèmes de fonctionnement locaux dans la mise en œuvre de la réforme par le GF de Beforona, les variables utilisées ont été les cultures pérennes (*tanimboly* certifié) et les cultures non pérennes (jachère certifiée, *tavy* certifié).

Pour apprécier la logique des acteurs, une enquête a été faite auprès des usagers qui n'ont pas terminé leurs procédures de certification. Ces usagers sont composés de 28 individus. La démarche consiste à déterminer les pourcentages des usagers qui se sont arrêtés à la 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> étape de la procédure de certification.

Pour la perception des acteurs, un guide d'entretien a été proposé aux différents acteurs afin de déterminer leur vision, leurs logiques et leurs perspectives concernant le Guichet Foncier (GF). Ces différents acteurs sont les autorités administratives (maire), les chefs traditionnels (*Tangalamena*), et les responsables du GF et du Centre de Ressource et d'information Foncière (CRIF).

## Résultats

L'analyse AFD a permis de diviser le groupe en 3 classes :

- Classe1 : le ménage marqué par des parcelles certifiées faibles (au total 0,67 ha) ;

- Classe2 : le ménage marqué par des parcelles certifiées moyennes (au total 1,3 ha) ;
- Classe3 : le ménage marqué par des parcelles certifiées élevées (au total 8,9 ha).

### **L'originalité des représentations foncières des usagers jusqu'à la réforme de 2005<sup>46</sup>**

Les structures locales de l'organisation de l'espace s'inscrivent dans le contexte historique des territoires merina. L'humanisation de la nature s'est réalisée dans le cadre d'une alliance passée par le premier occupant avec les puissances de la terre et les esprits du lieu. Les territoires ciblés se présentent comme des espaces structurés, objets d'une exploitation continue. Un ensemble de règles sont exercées à partir de l'organisation des communautés parentales. L'agencement de l'espace de production et de l'unité d'exploitation a toujours été sujet aux conditions d'aménagement des rapports humains. Les réalités territoriales observées ont révélé que l'appartenance à une communauté de parenté garantissait le lien à la terre sur une portion du territoire. L'usage en question traduit l'importance accordée à l'enracinement parental dans la terre et l'investissement symbolique dans le milieu.

La majorité des terres destinée à l'agriculture itinérante sur brûlis constitue une pratique menaçant la division en deux du Corridor Ankeniheny Zahamena (CAZ). Les usagers de la forêt de la commune rurale de Lakato dans le sud-ouest font reculer la forêt et les usagers de la forêt de Beforona font de même vers le sud. L'enjeu est trop important car si ces deux groupes d'usagers se rencontrent, le CAZ va disparaître. Or, il est un fait que c'est dans cette forêt primaire que les éleveurs vont établir le parcage des bœufs, associé avec des parcelles atomisées de *tavy*. Cette pratique était courante depuis que Beforona était encore une zone isolée et enclavée, c'est-à-dire avant la colonisation. Ce mode de vie s'est ancré à travers la reproduction de rites, de traditions, de croyances et de savoirs, et se perpétue jusqu'à nos jours. Malgré tout, ces systèmes de production basés sur le *tavy* restent toujours un dilemme à Beforona. Ces modes de cultures ancestrales se composent de divers éléments fonctionnels tels le *ramarasana*<sup>47</sup> : terrain de culture sur brûlis laissé en jachère pendant 1 à 2 ans environ, et bien d'autres encore. Ce ne sont que des termes, mais en réalité, ce sont des cultures sur brûlis ; mais la durée de jachère devient de plus en plus courte. A cause du rendement décroissant, les terrains fertiles deviennent de plus en plus rares. Un mode de cultures apporté par les migrants voisins, le « *tanimboly* » ou jardin de case, « *voit le jour à Beforona, et prospère. Mais cette dernière ne remplace en aucun cas la culture sur brûlis* » (*Actes de l'Atelier EPB-Bema, Mars 2001*). Dans une

<sup>46</sup> Conformément à la Loi 2005-019 du 07 octobre 2005 qui s'inscrit dans un processus de réforme de la politique foncière : elle correspond à un premier cadrage juridique visant à définir les différents statuts des terres qui puissent exister à Madagascar.

<sup>47</sup> Le *ramarasana* : terrain de culture sur brûlis laissé en jachère pendant 1 à 2 ans environ ; ce sont des cultures sur brûlis ; mais la durée de jachère devient de plus en plus courte. ANDRIASATARINTSOA, D. 2006 « Contribution à la mise en place d'une agriculture respectueuse de l'environnement: Cas de la zone périphérique du parc national Andasibe Mantadia ». ESSA Madagascar. Ingénierat en Agronomie.

vision externe, le *tavy* est essentiellement perçu comme la cause de la déforestation et de la dégradation des savanes. Pour la vision interne de la population locale, le *tavy* représente non seulement une façon de cultiver du riz pluvial, mais surtout un mode de vie.

D'une manière générale, les terroirs sont diversifiés et font apparaître 3 faciès :

- les zones de dégradation des forêts naturelles par avancée des cultures de « *tavy* » ;
- les zones déjà déboisées et passées à l'état de savanes herbeuses caractéristiques de la jachère ;
- les zones déjà reboisées en Eucalyptus.

Pour toutes les classes, les pratiques de jachère, *tavy*, et eucalyptus sont respectivement de 72%, 13% et 15% suivant les indications rapportées dans le *Tableau n°1*.

### **La délivrance de certificat foncier à l'issue du passage d'une représentation de l'espace à une autre**

Le rapport à la terre a connu une certaine évolution dans le cadre de la mise en valeur du territoire. Les terres reçues en héritage des ancêtres sont fondamentalement affectées par les transformations d'ordre politique et social et spécialement par un quadrillage du territoire qui s'est en effet intensifié avec le progrès du pouvoir central.

Communautés villageoises et communautés familiales sont des notions qui ne recouvrent qu'imparfaitement la dynamique interne. L'intervention externe, surtout à l'implantation du GF, a conduit à la superposition d'une nouvelle grille moderne de l'occupation et d'une nouvelle représentation sur la matrice<sup>48</sup> autochtone. Celle-ci étant d'essence communautaire, la dynamique sociale est le résultat d'une transformation paradoxale des droits communautaires en droits collectifs au niveau de l'interprétation et du développement des droits individuels. Bien que les modes de vie ancestraux apparaissent toujours dominants, chacun se doit d'assumer individuellement la légitimation de sa sécurité foncière, en regard de sa propre position vis-à-vis des rapports de force.

#### *La dynamique foncière de la réforme de 2005 dans le cadre du système d'utilisation de terre des usagers*

Le foncier se trouve dans le contexte malagasy, en pleine « transition » pour faire face à la recherche par les usagers de la sécurisation foncière. La situation de crise affectant les réalités et les enjeux qui se posent dans les pratiques des acteurs constitue les principales préoccupations des mesures gouvernementales. L'évolution contemporaine des systèmes de production et des modifications de l'environnement qui n'ont cessé de révéler la complexité et la sensibilité de la question foncière s'est alors révélée déterminante pour concrétiser les enjeux pour une règle de jeu adéquate à la sécurisation des usagers de l'espace et des ressources. L'importance accordée aux réalités foncières en question a permis de se rendre compte que les taux de sécurisation foncière sont

---

<sup>48</sup> Le terme matrice se réfère au sens d'un moule particulier où s'inscrivent les rapports de l'homme à l'espace et au temps. Selon Le Roy, elle apparaît comme une combinaison de pratiques spatiales, de représentations d'espaces et d'espaces de représentations en vue de répondre, à un moment donné, et dans une trame spatiale bien particulière, aux déterminations de la production et de la reproduction de l'ordre spatiale (LE ROY, E., 1993).



très significatifs d'une classe à une autre (Soavelo, 2012). Pour les 3 classes, les taux de sécurisation sont respectivement de 6%, de 12% et de 82% (Cf. *Tableau n°2*).

*Les systèmes de fonctionnement local de la mise en œuvre de la réforme par le GF de Beforona*

Les principes reconnus à la collectivité lignagère ont été déterminants dans le remodelage de l'appropriation de l'espace et le développement des usages. « *Toute représentation de l'espace suppose à la fois une structure symbolique et ses expressions matérielles...* » (Le Roy, 1993). Les stratégies paysannes apparaissent alors multiples. Elles recouvrent un large éventail de combinaison d'activités à l'égard de la forêt. Cela reflète non seulement la diversité des situations locales du point de vue des opportunités qu'elles offrent, mais aussi de la diversité de situation qu'elles présentent du point de vue de la disponibilité en terres, en main-d'œuvre et en moyens d'investissement. L'interdépendance et les liens indissociables entre les problèmes posés par l'environnement et ceux relevant de la croissance économique, de la croissance démographique tendent vers l'urgence des mesures appropriées aux actions de conservation et de la participation des acteurs à la gestion du milieu forestier.

**Des compromis établis, révélateurs d'un système hybride peu convaincant**

Le niveau individuel, le niveau communautaire et le niveau associatif cristallisent en quelque sorte la nature des rapports existants entre les usagers de l'espace et l'Etat, puis ceux des usagers entre eux. Il s'agit là de se focaliser sur l'apport humain des acteurs, de libérer les compétences des organisations locales et d'assurer l'émergence d'un ordre négocié pour une nouvelle forme d'organisation de l'espace. L'individu, le ménage et la communauté vont être organisés au centre des besoins d'innovation et de changement, étant interpellés à la fois par les acteurs de développement, par les opérateurs de la conservation, par les acteurs de la commercialisation et par l'administration.

*Une dynamique portée par des modèles institutionnels entachés d'une logique contraignante*

Une grande importance sera accordée au renforcement de la dynamique des paysans dans leurs pratiques et leurs usages pour qu'ils puissent voir en l'administration, non plus un instrument d'oppression, mais le représentant de l'intérêt général dans un vrai rôle de service public. Or, les modes de régulation ont du mal à façonner le passage d'une organisation descendante à une organisation multi-niveaux sur le plan spatial : la décentralisation. Dans ces conditions, les contraintes dues au manque de formation, au manque d'encadrement, au manque de moyen et à l'isolement ne sauraient entraîner la démission de l'Etat. Il lui appartient de poser les règles de jeux dans une perspective des politiques publiques, notamment foncière, pour trouver des articulations entre dispositif local et dispositif public en faveur des règles, des instances et des procédures plus appropriées. Il s'agit ainsi de parvenir à des initiatives partagées, susceptibles de dépasser cette dichotomie et ses conséquences.

L'approche relève en quelque sorte des initiatives structurées dans le cadre d'un processus de changement de la société rurale. Elles visent à récupérer comme dans le cas de la certification foncière

évoquée ici, la maîtrise d'un certain nombre de fonctions à l'issue de la gestion de la conservation des ressources naturelles. Le caractère déterminant de la communication et des échanges a primé dans le cadre de la coopération humaine entre toutes les parties prenantes. Les initiatives non étatiques et la responsabilisation des communautés des usagers, gestionnaires des espaces forestiers transférés, à l'égard des services techniques et de l'Etat au niveau communal, ont été surtout favorisées dans le processus recherché. Quoiqu'il en soit, le dialogue engagé entre les participants constitue la clé du succès envisagé, mais les traits saillants qui caractérisent les enjeux réels des objectifs et des moyens à réaliser un compromis entre les positions antagonistes sont passés et occultés. Si les uns s'empresent à la formalisation de tous les engagements administratifs nécessaires, les autres subissent les emprises des engagements financiers à l'égard des bailleurs. Les communautés des usagers, quant à elles, tendent à se replier sur elles-mêmes, privées de leur pouvoir de négociation. Elles participent à la désacralisation du style communautaire qui engage des responsabilités étendues dans l'apprentissage d'un compromis démocratiquement formalisé. La mise en route d'un système hybride s'avère jusque-là peu convaincante.

*Une dynamique consensuelle porteuse à la configuration d'une illusion participative*

La constitution d'un tableau de pourcentage fait état des usagers qui se sont arrêtés à l'étape de sensibilisation, l'étape de dépôt de dossier, l'étape d'affichage, l'étape de reconnaissance. Des considérations spécifiques peuvent ainsi être relevées suivant les terroirs occupés par les usagers qui n'ont pas pu terminer leurs processus de certification.

Les résultats produits au niveau du *Tableau n°3* reflètent ici la relation entre les étapes de la certification où les usagers se sont arrêtés par rapport aux localisations spatiales des usages concernés.

La traduction spatiale de la décision des usagers qui n'ont pas abouti leurs procédures de certification se ramène aux proportions suivantes :

- 61% des usagers possédant des parcelles dans les forêts primaires se sont arrêtés au niveau de la sensibilisation ;
- 29% des usagers possédant des parcelles sur les versants de collines se sont arrêtés au niveau du dépôt de dossier ;
- 7% des usagers possédant des parcelles sur les bas de pente se sont arrêtés au niveau de l'affichage ;
- 4% seulement des usagers possédant des parcelles dans les fonds de vallon se sont arrêtés au niveau de reconnaissance.

Face à cette situation, il convient donc de cibler ici les dynamiques spatiales et le champ social y afférents. C'est en fait dans le système social et dans l'histoire des groupes territoriaux concernés qu'il faudra chercher le sens et la place des pratiques foncières dans l'organisation de ces nouveaux espaces façonnés par la certification foncière.

## **Des usagers mobilisés à l'instar d'une certification foncière réellement vécue, non illusoire**

Les résultats ont montré que les parcelles les plus sécurisées sont celles des cultures pérennes. Même si la pratique du *tavy* et la mise en jachère demeurent encore courantes dans la commune rurale de Beforona, la certification foncière s'avère incontournable aux yeux de la population.

### *Un cadre de configuration spatiale à l'égard des parcelles certifiées*

Les formes d'exploitation du milieu varient suivant la nature du terrain et des cultures pratiquées. Elles se trouvent liées aux variables d'altitude des pentes et de la nature des sols. Les résultats obtenus ont pu relever 4 formes d'unités spatiales occupées dont :

- le fond de vallon,
- des versants de collines,
- une forêt primaire, et
- une occupation de l'espace inculte.

S'il importe de cerner ici les systèmes de fonctionnement local dans la mise en œuvre de la réforme à l'instar de l'implantation du GF de Beforona, le *tableau n°4* met ainsi en exergue les aspects retenus du contexte étudié.

A partir de ce tableau, il se trouve que les bas de pentes sont les plus sécurisés dans la classe 1 avec une proportion de 44%. Ce comportement des usagers concernés montre une tendance à sécuriser surtout les parcelles de cultures pérennes.

Dans la classe 2, les versants de colline sont les plus sécurisés avec une proportion de 58%. Pour la classe 3, la sécurisation des bas de pente est de 89% (Cf. *Tableau n°4*).

### *Le guichet foncier de Beforona : des services pour démentir la banalité des actions*

L'approche participative est aujourd'hui reconnue comme un impératif si on veut réaliser des projets efficaces et durables au niveau des initiatives foncières des usagers. Cela permet, entre autres avantages, de gagner l'adhésion de ces derniers lors de la réalisation des travaux, mais surtout d'installer l'appropriation par eux, à la fois du GF et de ses acquis. Ce dernier point est très important pour la préservation des résultats et la gestion de l'après-projet.

Parvenu à certaines règles et compromis centrés sur la négociation, le cadre organisateur de la promotion des activités au niveau des communautés d'usagers se doit de trouver en tant que service foncier de proximité, une nouvelle forme d'insertion dans la région forestière. Les stratégies axées sur la préparation d'un élan vers un objectif commun partagé par tous sont ainsi à valoriser. Les acteurs concernés doivent en fait aboutir à des modalités appropriées et de nouveaux consensus. La cohabitation entre les différentes stratégies des acteurs serait ainsi la clé du succès envisagé.

Les conditions requises pour l'avènement d'une recomposition locale de la gestion de l'espace et des ressources ne sont rien sans les autorités chargées de mettre au point des règles et de les rendre opérationnelles. Il faut ainsi veiller au renforcement des capacités des autorités coutumières, procéder à la valorisation des représentations des usages et des pratiques de la communauté des usagers dans

l'aménagement coordonné de l'ensemble du territoire affecté par l'implantation du GF et de la certification foncière.

Les idées faites de la participation et les pratiques utilitaristes y afférentes émanent respectivement de l'analyse portée sur les différentes échelles de responsabilités, ainsi que les formes de partenariat. Elles relèvent particulièrement du niveau de développement, caractéristique d'un dynamisme interne des paysans. Le bon dosage entre cultures autochtones et expériences étrangères serait attendu d'une négociation sérieuse et porteuse faisant prévaloir une participation sincère pour aboutir à des systèmes véritablement internalisés, à la légitimation de la forme démocratique prescrite au village.

## Discussions

### Le système d'utilisation des terres faisant apparaître des parcelles certifiées

#### *Terroirs villageois constitués envers le paysage forestier*

Les pratiques du *tavy* et de la jachère sont encore élevées. Ces pratiques marquantes du *tavy* et de la jachère sont dues au fait que ce sont des anciennes traditions rizicoles et elles sont considérées par les Betsimisaraka comme la culture des ancêtres dans le sens où *le tavy* représente « *un cadre privilégié où se réalise le dialogue avec les ancêtres* » (Ratovoson, 1979). Ce résultat s'explique par le fait que « *le tavy* fait partie du fondement même de la culture des gens de Beforona et constitue le moteur principal de la déforestation depuis des centaines d'années » (HORIZONS SOLIDAIRES, 2009).

Quant à la jachère, elle est constituée principalement de *ramarasana*, terrain de culture sur brûlis laissé en jachère pendant 1 à 2 ans environ (Andriasatarintsoa, 2006).

En plus de ces pratiques, rarement isolé, l'eucalyptus occupe le plus souvent l'espace par taches : linéaires le long de certaines, en bosquet à proximité des villages ou au sommet des collines (Grenand, 1981). La question qui se pose est de savoir s'il existe une corrélation entre le recul de la forêt et l'essor de formations forestières artificielles : en d'autres termes, qui plante des arbres et pourquoi ?

#### *Système d'exploitation agricoles et parcelles mises en valeur*

Pour la classe 3, les certifications des parcelles de *tanimboly* (avocat, gingembre, café) sont très élevées, et atteignent la valeur 81% ; la certification de parcelle de *tavy* et jachère sont respectivement de 11% et 6%.

L'importance de la sécurisation des parcelles de gingembre à Beforona est due au fait que localement, la culture de gingembre est la plus importante de tout Madagascar. La sécurisation des parcelles de *tavy* dominante s'explique par l'ancrage de la pratique au système de croyance des paysans ; les techniques utilisées à l'époque ancienne étaient les mêmes que celles pratiquées encore actuellement ; seulement, la surface exploitée fluctue suivant les circonstances.

Ce sont les gens de Beforona, Ambinanisahavolo, Ambatoharanana, Sahanonoka, qui sécurisent leurs parcelles de *tavy*.

Par rapport à l'objectif spécifique de caractérisation de la dynamique foncière de la réforme de 2005 dans le système d'utilisation de terre à Beforona, la certification importante des parcelles de culture de rente (letchis, gingembre, concombre,...) s'explique par la proximité de la RN2. Beforona ravitaille le marché de Tamatave et de Moramanga en cultures pérennes.

La certification importante des parcelles de *tavy* s'explique par le fait que les gens ont tendance à sécuriser leurs cultures vivrières. Les arbres fruitiers, qui sont des pratiques agro forestières, servent de complément à la riziculture, mais ne s'y substituent pas (Messerli, 2002).

#### ***Réalité foncière et dynamique des usagers liée à la certification foncière***

La classe 3 est marquée par une importante certification en termes de superficie ; il est de l'ordre de 8,9 ha et représente 82% des surfaces sécurisées (Cf. *Tableau n°2*). La sécurisation des parcelles est importante dans les grandes superficies (classe 3).

Ceux qui possèdent des grandes parcelles de terre sont les plus sécurisés. La certification est une fonction croissante avec la surface des parcelles afin d'accroître le rendement et la production agricole. Cette affirmation est renforcée par une étude réalisée par Jacoby et Minten (2005) ; dans le cadre d'une revue du secteur foncier, ils ont montré que les rendements agricoles sur les terrains titrés sont de 7% supérieurs aux rendements sur les terrains non titrés. Van den Brink *et al.* (2006) tend à relativiser cet impact.

### **Les facteurs déterminants des stratégies des acteurs à l'égard de la CF**

#### ***Des parcelles permanentes *tanimboly* et des parcelles non permanentes « jachère » dans le domaine de la production agricole***

La classe 3 est marquée par des parcelles permanentes importantes, soit un pourcentage de 82%. Les cultures (avocat, manioc, haricot, maïs, brèdes et légumes, concombres, courges,...) jouent des rôles importants dans les moyens de subsistance des gens en cas de pénurie alimentaire notamment en période de soudure.

Les parcelles de culture permanentes dominant par rapport aux parcelles de culture non permanentes dans la classe 3.

Les usagers appartenant à la classe 3 pratiquent une agriculture intensive pour cultiver des légumes dans les *tanimboly*. Ce système de production agricole « fondé sur l'optimisation de la production par rapport à la surface cultivée requiert des investissements importants et une utilisation accrue d'intrants agricoles (énergie, engrais, matériel).

Les *tavy* font partie des parcelles de cultures non permanentes, car ces cultures se délocalisent au bout de 3 ans.

Cette pratique s'effectue sur un cycle court de 2 ou 3 ans au plus. La première année, on coupe le sous-bois qui une fois séché est incendié, détruisant alors la parcelle boisée, la terre est préparée et le riz semé.

Le cycle peut recommencer jusqu'à la troisième année ; mais, la charge de travail de désherbage est trop importante, la parcelle est abandonnée et le cycle est repris sur la parcelle voisine.

On peut dire que pour la classe 3, la sécurisation de la parcelle de *tanimboly* est de 92%. Les parcelles de culture les plus sécurisées sont les cultures pérennes notamment, les *tanimboly*.

#### *Une dynamique spatiale organisée à l'égard des parcelles certifiées*

Les formes d'exploitation du milieu varient suivant la nature du terrain et des cultures pratiquées. Elles se trouvent liées aux variables d'altitude des pentes et de la nature des sols. L'étude a cerné 4 formes d'unités spatiales occupées dont :

- le fond de vallon pour une riziculture avec une certaine maîtrise de l'hydraulique,
- les bas de pentes marqués par la constitution de broussaille et de savane herbeuse réservés aux cultures pérennes ou laissés en friches (les reboisements en eucalyptus),
- les versants de collines caractérisés par une extrême dispersion des formations végétales secondaires différentes, dominés par le *ramarasana*,
- une forêt primaire faisant apparaître une atomisation des parcelles de *tavy* des espaces affectées au parcage du bœuf, et
- une occupation de l'espace inculte caractérisé par la plantation des eucalyptus.

Les bas de pentes sont les plus sécurisés dans la classe 1. Ce comportement des usagers montre une tendance à sécuriser les parcelles de cultures pérennes.

Dans la classe 2, les fonds de vallons sont les plus sécurisés, soit une proportion de 59% (Cf. *Tableau n°4*).

### **Les perspectives d'avenir du GF de Beforona**

#### *Logique et perception des acteurs*

Les usagers vivant dans les forêts primaires et versants de collines échouent dans la procédure de certification. Cela est peut-être causé par l'éloignement et l'enclavement de ces terroirs.

La faiblesse de l'échec de la procédure de certification en fond de vallon s'explique par l'accessibilité de ces terroirs. A part le problème d'enclavement de ces terroirs de parcelles en forêt, un autre problème apparaît pour expliquer l'échec des procédures de certification dans ces terroirs. Il s'agit de la confrontation des 2 logiques :

- la logique du GF,
- la logique des usagers.

Pour le GF, ce qui importe c'est de faire le maximum de bénéficiaires possibles, autrement dit, maximiser le nombre d'adhérents à la certification foncière. En 2009, lors du début de fonctionnement du GF, le coût de la certification était à Ariary 8 000. Il y avait même un moment où la certification était gratuite pour inciter les paysans de Beforona à adhérer.

Le revenu des usagers ne leur permet pas d'accéder à la certification de leurs parcelles ; par conséquent, les usagers pensent que la certification foncière constitue un bien de luxe et non pas un bien de première nécessité.

### *Le devenir de l'implantation du GF de Beforona*

Quant aux *Tangalamena* locaux, ils collaborent étroitement avec le GF. La structure locale pour régler les différents types de conflit ou de litige foncier est une hiérarchie de régulation commençant au niveau du *Tangalamena* ; si le litige n'est pas résolu, la régulation fait appel au GF. Il en est de même des différends non solutionnés : le dossier est porté au conseil communal et enfin en cas de non résolution des problèmes, ce dossier sera monté au tribunal de Moramanga.

Les activités du GF de Beforona sont prometteuses car seulement 4 *fokontany* sur 13 bénéficient des services du GF.

L'introduction du nouveau système porté par la certification rend la vie facile aux usagers en leur faisant éviter de venir systématiquement à Moramanga pour les transactions foncières : c'est un fait. Toutefois, les autorités communales se plaignent du dysfonctionnement des recettes fiscales de la commune à l'égard de l'ancien système d'imposition foncière (remontée de rôle et avertissement) affecté par le nouveau système porté par la certification foncière sur le plan financier.

## Conclusion et Recommandations

Les formes d'exploitation du milieu varient selon la nature du terrain et des cultures pratiquées. Elles se trouvent liées aux variables d'altitude des pentes et de la nature des sols. L'étude a cerné 4 formes d'unités spatiales occupées dont :

- le fond de vallon pour une riziculture avec une certaine maîtrise de l'hydraulique,
- des bas de pentes marqués par la constitution de broussaille et de savane herbeuse réservés aux cultures pérennes ou laissés en friche et des plantations d'eucalyptus,
- des versants de collines caractérisés par une extrême dispersion des formations végétales secondaires différentes, dominés par le *ramarasana*,
- une forêt primaire faisant apparaître une atomisation des parcelles de *tavy*.

La demande de CF n'est pas encore satisfaite, car 30% seulement de tous les usagers sont bénéficiaires de ce service dans la commune de Beforona. L'étude a permis de connaître que :

- les pratiques du *tavy* et de la jachère sont encore élevées ;
- dans les parcelles qui possèdent des superficies certifiées élevées, les cultures permanentes dominent par rapport à celles non permanentes ;
- le GF rend la vie facile aux usagers qui évitent de venir à Moramanga pour les transactions foncières. C'est un avantage pour les usagers ;
- l'Etat ou les organismes non gouvernementaux devront adopter des alternatives pour le *tavy* afin de limiter les cultures sur brûlis ;
- la perspective d'avenir du GF de Beforona handicape les finances publiques de la commune, à cause de la dépendance financière du GF de la commune. Cela est dû au fait que les recettes communales n'arrivent pas à couvrir les dépenses ;

- le GF de Beforona est acceptable socialement. Le mécanisme de régulation sociale du GF et la structure de régulation locale sont en effet complémentaires : *Tangalamena*, GF, conseil communal, tribunal.
- le GF de Beforona est durable écologiquement, du fait que ce dernier lutte contre la pratique du *tavy* et de la jachère en sensibilisant les usagers à sécuriser leurs parcelles de *tavy* et de jachère (*ramarasana*).

En termes de recommandations, il faut subventionner le GF de Beforona par le biais de l'Etat ou organisme non gouvernemental, car le GF est incapable de faire face aux coûts de fonctionnement. En outre, la commune n'arrive plus à payer régulièrement les salaires des agents du GF (AGF). Le GF de Beforona doit ramener le coût de la certification à Ariary 8 000, car le coût de Ariary 34 000 actuellement s'avère trop élevé pour la majorité des gens.

Les indemnités des AGF devraient être augmentées, afin de bien les motiver aux sensibilisations des riverains des terroirs enclavés comme les forêts primaires. En effet, la connaissance des gens vis-à-vis du GF est faible en forêt primaire et la sensibilisation doit être renforcée. Comme solution, une grande campagne de sensibilisation dans tous les *fokontany* est à envisager.

Il est recommandé que les agents du Programme National Foncier (PNF) ou ses partenaires pratiquent un programme de formation des AGF et des agents du Centre de Ressource pour l'Information Foncière (CRIF) ; ces formations sont déterminantes pour la maîtrise du GF de Beforona.

Il faut aussi que l'information soit symétrique, car le relais d'information par les autorités territoriales est extrêmement efficace pour une diffusion optimale de l'information sur ce nouveau service public de proximité. Cette information a pour effet d'assurer une population parfois victime d'escroqueries pour la délivrance de documents fonciers, du caractère officiel du GF.

L'accélération de la certification passe très probablement par une chute des prix du certificat et donc par un changement de stratégie de pérennisation financière de la gestion foncière décentralisée.

## Bibliographie

ANDRIASATARINTSOA, D., 2006, *Contribution à la mise en place d'une agriculture respectueuse de l'environnement: Cas de la zone périphérique du parc national Andasibe Mantadia*, ESSA Madagascar – mémoire d'ingénieur en Agronomie.

GRENAND P., 1981, *Agriculture sur brûlis et changements culturels : le cas des Indiens wayapi et palikur de Guyane*, Journal d'Agriculture Traditionnelle et de Botanique Appliquée, 28 (1), p. 23-31.

HORIZONS SOLIDAIRES, 2009, *Foncier et développement*, 141pages. Cité le 26/04/2011 pendant les journées d'études du Comité technique. Contact : [animation@foncier-developpement.org](mailto:animation@foncier-developpement.org).

JACOBY, H.G., MINTEN, B., 2007, *Le coût du titre foncier en Afrique subsaharienne est il effectif ? Une évidence à Madagascar*, The World Bank Economic Review 21 (3), pp. 461-485.

LE ROY, E., 1993, *Les recherches sur le droit interne des pays en développement, Du droit du développement à la définition pluraliste de l'Etat de droit*, in Etat des savoirs sur le développement, Trois décennies de sciences sociales en langue française, Paris, Karthala, pp. 75-86.



MESSERLI, P., 2002, *Alternatives à la Culture Sur Brûlis dans La Falaise Est De Madagascar: Stratégies En Vue D'une Gestion Plus Durable Des Terres*, Vol. A17, African Studies Series. Bern, Switzerland: Geographica Bernensia.

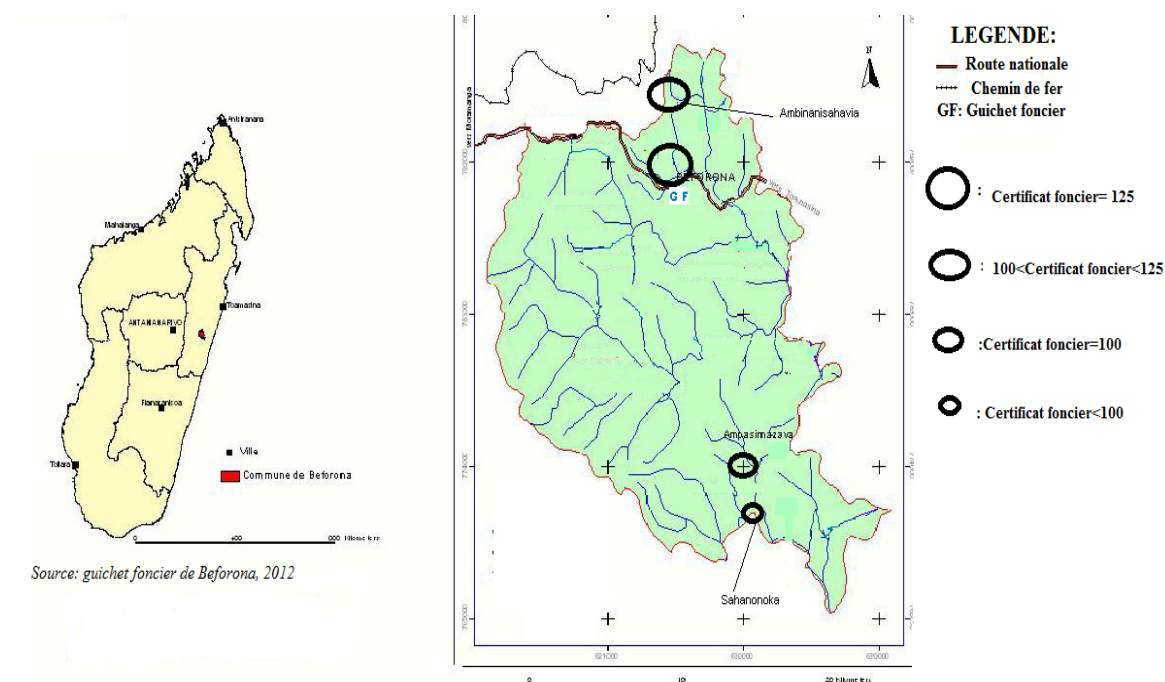
RATOVOSON, C., 1979, *Les Problèmes du « Tavy » sur la côte Est malgache*, Revue de géographie, volume 35, pp.141 – 165.

SOAVELO, A.R., 2012, *Système d'utilisation des terres et certification foncière autour des Nouvelles Aires Protégées.- Cas de la commune rurale de Beforona*, Mémoire de DEA Agro-management, Promotion AVANA, 45 pages + Annexes.

VAN DEN BRINK, R., THOMAS, G., BINSWANGER, H., BRUCE, J. et BYAMUGUISHA, F., 2006, *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*, World Bank working Paper n°71, Washington, D.C: The World Bank.

## Illustrations

### Carte



Carte n° 1 : Délimitation de la zone d'étude

### Tableaux

Tableau n° 1 : Terroir villageois au centre des paysages forestiers

Classe	Unité spatiale	Jachère		Tavy		Eucalyptus	
		Surface (ha)	%	Surface (ha)	%	Surface (ha)	%
Classe 1 (Faible taux de certification faible)		1,94	77	0,32	13	0,24	10
Classe 2 (Taux de Certification moyen)		0,44	48	0,27	29	0,21	23
Classe 3 (Taux de certification élevé)		0,98	79	0,02	2	0,24	19
<b>Total</b>		<b>3,36</b>	<b>72</b>	<b>0,61</b>	<b>13</b>	<b>0,69</b>	<b>15</b>

Tableau n° 2 : Etat des certifications des terres

CLASSE	CERTIFIEE		NON CERTIFIEE	
	Surface (Ha)	Pourcentage (%)	Surface (Ha)	Pourcentage (%)
Classe 1 (Faible taux de certification)	0,67	6	7,58	83
Classe 2 (Taux de Certification moyen)	1,30	12	0,60	7
Classe 3 (Taux de certification élevé)	8,95	82	1,00	10
Total	10,92	100	9,19	100

Tableau n° 3 : Localisation des parcelles non certifiées selon les étapes de certification

Etape de la certification à laquelle les usagers se sont arrêtés	Type de localisation spatiale	Usagers non bénéficiaires	
		Nombre	%
1 <sup>re</sup> étape : sensibilisation	Forêt primaire	17	61
2 <sup>e</sup> étape : dépôt de dossier	Versant de colline	8	29
3 <sup>e</sup> étape : affichage	Bas de pente	1	7
4 <sup>e</sup> étape : reconnaissance	Fond de vallon	2	4
Total		28	100

Tableau n° 4 : Proportion de sécurisation des unités spatiales

CLASSE	Unité spatiale occupée	Certification	
		Surface (ha)	Pourcentage (%)
Classe 1 (Faible taux de certification)	Bas de pente	0,29	44
	Versant de colline	0,31	47
	Fond de vallon	0,06	9
	TOTAL	0,66	100
Classe 2 (Taux de Certification moyen)	Bas de pente	0,3	23
	Versant de colline	0,75	58
	Fond de vallon	0,25	19
	TOTAL	1,3	100
Classe 3 (Taux de certification élevé)	Bas de pente	8	89
	Versant de colline	0,84	9
	Fond de vallon	0,11	1
	TOTAL	8,95	100

# Stratégies paysannes et analyse comparative de la mise en valeur dans les A.M.V.R du Lac Alaotra et de Manakara

Tovo Heriniaina RAKOTONIRINA  
Chantal RADIMILAHY

## Résumé

Depuis les années 20, d'importants aménagements ont été effectués dans les régions de l'Alaotra et de Manakara. Ces zones aménagées, appelées aussi concessions coloniales avaient comme objectifs l'accueil des colons européens mais aussi l'amélioration de la production pour l'autosuffisance et l'exportation. Ces zones aménagées ont été plus tard transformées par l'Etat sous forme de « statuts spécifiques », comme les périmètres coloniaux ou les Aires de Mise en Valeur Rurales (A.M.V.R). Mais après le retour à l'indépendance en 1960, il est arrivé que ces différents statuts se soient superposés et parfois contredits provoquant ainsi de nombreux conflits fonciers. Ces difficultés foncières ont coïncidé avec le départ des étrangers durant la période 70 – 80 et la multiplication des problèmes techniques en raison de la création et à la mise en place progressive des aménagements qu'il a fallu reconsidérer et restructurer à plusieurs reprises simultanément au développement du projet. Les problèmes agronomiques apparaissaient avec des services d'encadrement et d'approvisionnement de plus en plus défailants. Dans ce contexte, ces statuts particuliers fixés par l'Etat sur le foncier et notamment l'A.M.V.R. sont qualifiés par les occupants usant des droits de jouissance comme obsolètes ne répondant plus au système actuel. Tous ces arguments nous ont poussé à étudier particulièrement le statut spécifique de l'A.M.V.R dans deux régions bien distinctes de Madagascar.

*Mots clés : Lac Alaotra, Manakara, Marais, Stratégie Paysanne, Aménagement Agraire, Foncier, Statut Spécifique, A.M.V.R*

## Abstract

Since the 1920's, important agrarian planning improvements have been implemented in the Alaotra and Manakara regions. The aim in these developed areas, also known as colonial concessions, was to receive European settlers and to improve the production for self-sufficiency and exportation. These developed zones were later transformed by the Malagasy state into areas of a "specific status" such as the colonial perimeters or the Areas of Rural Development (A.M.V.R). After the restoration of independence in 1960, overlapping and contradictory statuses caused many land conflicts. These land problems coincided with the departure of foreigners in the 1970s and 1980s, as well as with the proliferation of technical problems due to the gradual creation and implementation of land improvements, which had been reassessed and restructured many times alongside project development. With managerial and supply services increasingly failing, agronomic problems appeared. In this context, the special land status set by the State - particularly the AMVR - were considered by their user-occupants as obsolete use rights that were no longer relevant to the current system. All these arguments led us to investigate in particular the AMVR specific status in two areas of Madagascar.

*Keywords: Alaotra Lake, Manakara, Marshes, Farmer strategy, agricultural management, land, Specific status, A.M.V.R*

## Introduction

Avant le XVIIIème siècle, le terme « conflit foncier » n'était pas encore utilisé à Madagascar car les terrains étaient très vastes par rapport à la densité de la population. Les valeurs morales en ces temps renforçaient aussi la cohésion sociale : « *tain'omby mivadika aza tsy misy maka* », signifiant « *personne n'osait récupérer les bouses de vache retournées (pour sécher)* ». Mais lorsque

l'administration coloniale française annexa la grande île en 1896, une grande pression sur le foncier se faisait sentir avec l'augmentation incessante du nombre de la population<sup>49</sup> (Cf. *Figure n°1*) mais et surtout en raison de la migration engendrée par la création de nombreux statuts sur le foncier. Ces derniers comme le cas des Aires de Mise en Valeur Rurale (A.M.V.R) étaient mal compris et mal reçus par les paysans. Il en est résulté une forme d'insécurité foncière. Les paysans ne comprenaient pas ce pluralisme juridique et cette superposition de nombreux statuts fonciers.

Les zones respectives de Manakara (Ambila) et d'Ambatondrazaka (Ampitatsimo) ont fait l'objet d'une étude comparative en 2012 concernant les stratégies adoptées par les paysans face aux problèmes causés par la superposition des statuts fonciers après la décolonisation de Madagascar (Cf. *Figure n°2*). Durant la période coloniale, ces régions ont fait l'objet de grands aménagements en raison de leurs potentialités pour l'agriculture mais aussi parce que ces zones faisaient partie des régions concernées par le pluralisme juridique en matière foncière depuis le départ des colons français.

Le coût des opérations d'aménagement réalisé dans les années 20 a été jugé très élevé<sup>50</sup>, par l'administration coloniale en raison du manque de main d'œuvre et du mode d'occupation foncière dans ces zones : *mode d'occupation coutumière*<sup>51</sup>. Pour cette raison, l'administration avait mis au point les périmètres de colonisation en 1919 et les périmètres de mise en valeur en 1960.

Les A.M.V.R venaient de ces périmètres de colonisation et de mise en valeur. Ces espaces avaient à l'origine comme objectif de renforcer l'accession des colons européens à la propriété foncière, d'augmenter la production agricole pour les besoins locaux et d'exportation, d'autofinancer les exploitants mais le plus important consiste à la gestion collective de la propriété.

Lors de nos travaux en 2012, nous avons pu identifier les questions suivantes : quelle ressemblance ou quelle différence y a-t-il entre la mise en valeur à Ambila et Ampitatsimo ? Quelles stratégies ont adopté les paysans respectifs pour leur développement face à ce statut A.M.V.R ?

Nous avons essayé de retracer ensuite les étapes successives de la politique foncière des zones d'études de Manakara et de la région Alaotra. Nous avons exposé les problèmes du domaine foncier de ces deux régions pour aboutir à des perspectives et afin de résoudre ces difficultés engendrées par l'application du statut A.M.V.R jusqu'à nos jours.

## Historique des A.M.V.R d'Ambila et d'Ampitatsimo

### Le statut A.M.V.R, un statut qui a changé la notion de propriété

Le statut A.M.V.R avait au départ pour but de multiplier la production agricole du site concerné grâce à la gestion collective de la propriété. L'A.M.V.R tenait son origine des périmètres de

<sup>49</sup> La population de Madagascar était de 4 millions en 1940, 5 millions en 1960, 8 millions en 1980 et 15 millions en 2000 (Banque mondiale, 2010).

<sup>50</sup> 1 ha valait 1 026 dollar US équivalent à 2,5 millions d'Ariary

<sup>51</sup> RAKOTOSIHANAKA P. 1995, *L'espoir dans la terre*. Service des Domaines. p 31.

colonisation (1919) et des périmètres de mise en valeur (1955) pour la mise en valeur collective de ces derniers afin de satisfaire les besoins communs locaux pour l'autosuffisance et pour l'exportation. Du point de vue foncier, ce statut avait été élaboré pour essayer de supprimer la *perception individualiste*<sup>52</sup> de la propriété par l'ancienne société malagasy avant la colonisation.

Le terme A.M.V.R est donc apparu dans les années 60, définissant des statuts particuliers sur le foncier et des espaces géographiques bien délimités où s'applique dans le domaine foncier une mise en valeur collective. La question de collectivité sera ensuite appuyée à cette époque par une décision de l'Etat d'accomplir de grands aménagements sur ces aires et de les redistribuer aux paysans les plus dynamiques. Par contre, cette idée de mise en valeur collective n'aurait jamais abouti sans une politique de réforme agraire à cette période.

Après la création de chaque A.M.V.R par décret à partir du 19 septembre 1962, une organisation chargée de proposer et d'exécuter des programmes de mise en valeur dans le cadre des structures administratives est ainsi instaurée. L'Etat a déclaré d'utilité publique la création de l'A.M.V.R afin de restreindre la nouvelle conception de la propriété à Madagascar, c'est-à-dire une forme individualiste et souveraine de la propriété<sup>53</sup>.

Dans ce statut spécifique de l'A.M.V.R, la notion d'utilité publique est ainsi étendue de manière plus stricte en 1962. Le concept n'est plus limité à l'accomplissement des ouvrages publics mais s'est prolongé par l'expropriation de toutes les terres ayant des potentialités agricoles par l'administration.

### **L'attribution et la mise valeur des terrains dans les A.M.V.R**

Il est nécessaire de relever que toutes les A.M.V.R ont été d'abord gérées par des sociétés d'aménagement<sup>54</sup>, ces dernières ayant également été chargées de l'attribution des lots aux paysans après remembrement. Concernant l'attribution des périmètres au sein de ces statuts spécifiques de l'Etat sur le foncier, les responsables ont été confrontés à deux problèmes : (i) définir à qui attribuer les terres et (ii) quel type de terrain devrait être attribué ? Ces problèmes sont apparus du fait de la multiplicité des statuts des terres enregistrés lors du remembrement.

La règle stipule que les personnes dont les terres ont été expropriées devaient être attribuées d'un lot de 3 ha après remembrement, lotissement et aménagement. Pour le type de terrains à attribuer, les sociétés d'aménagement étatiques ont opté pour les dispositions suivantes :

- seules les terres structurées et aménagées feront l'objet d'attribution aux demandeurs,
- les terrains ayant fait l'objet de droit de jouissance individuelle lors des procédures de restructuration seront attribués à leurs anciens propriétaires,
- les terres devenues propriétés domaniales pourront être attribuées à de nouveaux exploitants

<sup>52</sup> Par opposition à la propriété de l'Etat.

<sup>53</sup> RARIJAONA René, 1967, *Le concept de la propriété en droit foncier de Madagascar (Etude de sociologie juridique)*. pp. 216 – 217.

<sup>54</sup> SOMALAC pour le Lac Alaotra.

qui en font la demande, si les conditions de mise en valeur dictées par l'organisme de l'A.M.V.R ne sont ni observées ni suivies.

Après l'aménagement des périmètres, les lots sont octroyés aux paysans en faisant la demande et remplissant les conditions à la mise en valeur. Toutefois, une fois devenu attributaire de lot, le paysan exploitant n'en devient pas le propriétaire ; il est encore soumis à une période d'essai. L'exploitant doit respecter les modalités prévues dans le cahier de charge afin d'éviter la reprise du lot par l'Etat.

Les modalités de mise en valeur à l'intérieur de ce statut spécifique indiquent comme principal impératif l'interdiction de pratiquer toute forme de « métayage » et de « fermage », les terres devant être exploitées en « mode de faire-valoir direct ».

### **Les communes d'Ambila et d'Ampitatsimo : des zones soumises au statut A.M.V.R**

La commune d'Ambila de Manakara (Cf. *Figure n°3*) se trouve à une altitude moyenne de 50 m par rapport au niveau de la mer. Le relief dans le district de Manakara est caractérisé d'ouest en est par un escarpement, une zone de colline et une zone littorale. Ces sous-ensembles topographiques sont entre 50 et 500 m d'altitude. La cuvette du Lac Alaotra où est située la zone d'étude d'Ampitatsimo et l'A.M.V.R. du lac Alaotra est entourée de reliefs culminant entre 750 et 1 500 m. Une vaste plaine et des marais sont aussi localisés à l'intérieur de ce relief. Les plaines sont occupées strictement par la riziculture sur une surface d'environ 95 000 ha sur les parties ouest et sud du Lac, tandis que les marais couvrent environ 35 000 ha de superficie sur ces mêmes parties du Lac.

Malgré les topographies différentes d'Ambila et d'Ampitatsimo, toutes deux restent des zones favorables à l'agriculture par la présence des vastes plaines marécageuses et un climat favorable. Ces deux régions sont occupées par deux groupes distincts dont la démographie et les activités exercent une pression sur le foncier.

Concernant la commune rurale d'Ambila (District de Manakara), 80% de la population seraient composés par le *foko* Temoro dominant ainsi les nombreux groupes ethniques installés dans le site. Les restes sont partagés par les *foko* Tambahoaka, Tesaka, Tefasy, Tandroy, Merina et Betsileo. Du point de vue historique, les premiers occupants de cette région sud-est de Madagascar seraient les Zafiraminia<sup>55</sup>.

Pour la commune d'Ampitatsimo (Cf. *Figure n°4*), la population est constituée en majorité par des Sihanaka, puis des Bezanozano, des Betsimisarakana, des Merina, des Betsileo et quelques Temoro.

La pression sur le foncier résulte en général de l'augmentation naturelle de la population souche, propriétaire des lots, et d'une forte immigration dans la zone en cours d'aménagement, rendant difficile l'accès de ces derniers aux périmètres de mise en valeur et résultant dans tous les cas à des conflits.

<sup>55</sup> Indonésiens islamisés venus de l'Indonésie pour occuper la partie Sud-Est de Madagascar vers les XIIe et XIIIe siècles, voir BEAUJARD, P, 2006. *Le pèlerinage septennal sur le tombeau de l'ancêtre des Antemoro (pays Antemoro, sud-est de Madagascar)*, p. 402, in *Les dieux au service du peuple*.

## L'appellation de chaque périmètre dans les A.M.V.R d'Ambila et d'Ampitatsimo

Au sein de l'A.M.V.R d'Ambila, les périmètres de culture ont deux appellations différentes : d'une part les « *Mailles encadrées et aménagées* » et d'autre part les « *Mailles traditionnelles* ». Les « *Mailles encadrées et aménagées* » sont localisées au Sud de la rivière Mananano et comme leur nom l'indique, elles disposent d'un encadrement et d'un aménagement plus ou moins modernes de la part des diverses institutions étatiques. Les « *Mailles traditionnelles* » sont pour leur part localisées sur la partie nord de la rivière Mananano et aménagées par des paysans ne voulant pas se plier aux règles admises par les responsables de l'A.M.V.R.

Pour l'A.M.V.R d'Ampitatsimo, deux types d'appellation concernent également les périmètres de culture. Ces deux dénominations des périmètres de mise en valeur sont toutes deux intégrées au sein du PC<sup>56</sup> 15 : les « *périmètres In-maille ou G.P.I<sup>57</sup>* » et les « *périmètres Hors maille* ».

De grands aménagements et des travaux hydro agricoles ont été réalisés dans les périmètres *In maille*. Ces derniers disposent ainsi de réseaux complexes d'irrigation et de drainage permettant d'irriguer environ 30 000 ha. Les périmètres *Hors maille* sont les périmètres traditionnels localisés en aval de ceux *In maille* et sont en général des terrains récupérés sur les marais, jugés autrefois inaptes aux cultures mais actuellement commençant à être propres à diverses cultures.

Actuellement avec la gestion de la « *FEDERATION* » remplaçant la SOMALAC dans la direction de ces *Grands Périmètres Irrigués*, la distribution des titres continue encore mais en collaboration avec le service des domaines (O.DO.C<sup>58</sup>) pour le cas de la région Alaotra à Ampitatsimo.

Localisées sur des sites totalement différents, les A.M.V.R des deux zones d'étude ont leur propre dénomination des propriétés de mise en valeur mais en général ces appellations sont toutes similaires. La différence entre les deux zones réside dans la superficie : celle des périmètres encadrés et aménagés pour Ampitatsimo est plus étendue que celle d'Ambila.

## Les A.M.V.R, qualifiés de statuts obsolètes et paradoxaux

### Des sociétés étatiques à la tête des A.M.V.R

Avec l'avènement du socialisme dans les années 70, privilégiant la création de coopératives paysannes et écartant les étrangers propriétaires de nombreuses concessions se trouvant partout dans la grande île, l'appropriation foncière des nationaux malagasy était de nouveau remise en question. Cette politique se heurtait à la création du statut spécifique A.M.V.R créée dix ans plus tôt.

Cependant, avec le désengagement de l'Etat dans les années 90, les nombreuses sociétés d'Etat dissoutes, et celles dont les statuts juridiques restent très flous, engendrent alors une insécurité

<sup>56</sup> Périmètre de Culture.

<sup>57</sup> Grand Périmètre Irrigué.

<sup>58</sup> Opération Domaniale Concertée.

foncière. Cette dernière est en général générée et accentuée par une période de tâtonnement<sup>59</sup> après le désengagement de l'Etat et l'application simultanée de nombreux statuts spécifiques sur le foncier. Ces cas apparaissent comme autant de problème surtout avec l'existence du statut A.M.V.R jugé inadapté et obsolète par les paysans des deux zones d'étude de Manakara et d'Ambatondrazaka.

La SOMAPALM ou Société Malgache du Palmier à Huile a été mise en place en 1967-1968 par le gouvernement malagasy dans le cadre d'une opération « palmiers à huile ». Implantée à Manakara depuis 1962 en corrélation avec la mise en place de l'A.M.V.R, cette palmeraie a été créée sur une aire de mise en valeur s'étendant sur une superficie d'environ 800 ha pour une prévision initiale de production de 9 000 tonnes d'huiles de palme par an.

En 2012, la SOMAPALM a été rachetée par une société dénommée HENINTSOA et ayant eu comme projet la plantation de nouvelles pousses de palmier et de bambou, cependant ce dernier n'avait jamais vu le jour jusqu'à maintenant, faute d'investissement.

La SOMALAC ou Société Malgache d'Aménagement du Lac Alaotra, quant à elle, a été créée en 1961. Cette société d'aménagement est la plus connue des sociétés d'aménagement installées dans l'île et a été mise en place à un moment crucial où la décolonisation s'amorçait. Cette société avait comme principal objectif d'installer de nouveaux arrivants sur des terres en cours de colonisation, de gérer la distribution de l'eau et le drainage, d'encadrer les producteurs, de leur assurer une assistance financière et de favoriser la commercialisation des produits.

Les difficultés foncières ont été innombrables quant à l'attribution et à la redistribution des terres réparties entre celles appartenant aux anciens occupants qui font valoir leurs droits sur les concessions rachetées aux colons européens et enfin les « terres neuves » récupérées sur les marais dont le potentiel rizicole était très faible.

### **L'état actuel des A.M.V.R d'Ambila et d'Ampitatsimo**

Depuis l'année 2006, le statut A.M.V.R d'Ambila a déjà fait l'objet de nombreuses demandes d'annulation en raison des problèmes engendrés au niveau de la sécurisation foncière. De nombreuses demandes d'obtention de terrain déposées par les paysans occupants restent bloquées alors que le statut est en général appliqué sur la commune de Marofarihy.

La levée de ce statut pour Ambila a été décrétée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation en mars 2010. Le Décret n°2010-0130 abroge ainsi le Décret n°62-50 115 du 07 mars 1962 déclarant d'utilité publique la création de l'A.M.V.R d'Ambila.

Concernant la zone d'étude d'Ampitatsimo (PC 15), le statut spécifique sur le foncier A.M.V.R reste encore en vigueur jusqu'à maintenant même si la société d'aménagement avait été dissoute. Selon un responsable du Service des domaines d'Ambatondrazaka, la réalité sur terrain est totalement différente de celle présentée sur le papier, à savoir les lois et décret concernant le domaine foncier.

<sup>59</sup> Politique de tâtonnement après la révolution socialiste de 1975, ni politique socialiste, ni capitaliste.



Dans le Cahier de charges et le contrat effectué par les attributaires des lots du PC 15 et la SOMALAC, il est interdit de vendre, de louer et de morceler les lots. Certains bénéficiaires n'ont pas suivi ce contrat après la dissolution de la SOMALAC. En conséquence, les paysans attributaires ont morcelé leur lot en raison de l'augmentation du nombre de leur descendance. Afin d'aider les paysans à ne plus morceler les lots, le Ministère de l'Agriculture avait élaboré un projet avant l'année 2009 pour que ces propriétés collectives soient distribuées en propriétés individuelles, ce qui n'a pu être accompli en raison de la crise politique.

En somme, l'annulation du statut A.M.V.R dans la commune d'Ambila et la non application de ce statut dans certaines communes du district d'Ambatondrazaka ont toutes deux engendré une forme d'insécurité foncière favorisant en premier lieu l'arrivée des migrants et l'investissement sur le foncier.

### **Les relations entre us et coutumes, les appropriations foncières et la riziculture**

Dans la société *Temoro* de la commune rurale d'Ambila, le *bako*<sup>60</sup>, la coutume, définit le GF comme une entité profitant de la situation des paysans occupants en les obligeant à payer de l'argent en contre partie de leur sécurité foncière. Le *bako* affirme que la terre appartient à celui qui l'a mise en valeur depuis des générations et nul ne peut réclamer de l'argent pour prouver que la propriété lui appartient.

Concernant le rôle des traditions sur la riziculture, il n'a pas été observé de pratiques coutumières régissant le travail des rizières pour les communes d'Ambila et de Marofarihy dans le district de Manakara. Généralement, il n'a pas été constaté de jours *fady*<sup>61</sup> pour le travail des rizières, ce qui est totalement différent pour la commune d'Ampitatsimo dans le district d'Ambatondrazaka.

Dans le domaine du foncier, la tradition a depuis longtemps accompagné la propriété foncière coutumière dans la région du Lac Alaotra. Concernant ce droit coutumier de la propriété, les habitants d'une même localité descendant d'un ancêtre commun trouvent le fondement de leur cohésion dans le lien de parenté<sup>62</sup>. La terre a donc une valeur inestimable pour les paysans de la commune d'Ampitatsimo. Les notions de propriété collective et individuelle existaient déjà depuis très longtemps à Madagascar même si ces paysans de la région du lac Alaotra étaient obligés de céder leur propriété à la SOMALAC pour le bien de la communauté.

La tradition joue conséquemment un rôle important dans la conception de la terre pour les paysans de notre zone d'étude car la terre selon eux s'associe toujours au tombeau familial par le mythe « terre mère» (Rarijaona, 1967). Les traditions tiennent encore une place prépondérante dans la gestion du

---

<sup>60</sup> Structure sociale, traditionnelle Temoro basée sur l'organisation de la population par le groupe de même lignage et dirigée par l'Ampanjaka.

<sup>61</sup> Tabou ou interdit.

<sup>62</sup> RARIJAONA René, 1967, *Le concept de la propriété en droit foncier de Madagascar* (Etude de sociologie juridique), p. 29.

foncier, rendant ainsi difficile le travail des responsables des services décentralisés ou du guichet foncier.

### **La création des Guichets Fonciers pour une sécurisation foncière**

Le BIF<sup>63</sup> ou GF tient un rôle essentiel dans la réforme foncière. La politique de décentralisation a permis de distribuer jusqu'à ce jour plus de 60 000 certificats fonciers partout à Madagascar. Il y a déjà 416 GF fonctionnels mais ils ne couvrent pas encore la totalité du pays. Créés à la fois pour une sécurisation foncière, pour la régularisation de la situation des droits fonciers écrits et la formalisation des droits fonciers verbaux, ces GF ainsi que la réforme foncière comportent cependant de nombreuses failles.

Le service du GF est sous la responsabilité des collectivités locales, les communes, et animé par des personnels de la commune elle-même. Ces agents communaux organisent ainsi les procédures de reconnaissance sur terrain à la demande des usagers, gèrent la documentation foncière et avisent les services fonciers des certifications de terrains.

Le GF d'Ambila a été implanté dans la commune le 23 Juin 2008 alors que la première demande d'obtention de certificat foncier a été faite en 2007 (Cf. *Photo n°1*). Ce GF qualifié de guichet unique n'est pas standard. Concernant les recettes, la caisse du bureau foncier d'Ambila n'en bénéficiait qu'au début de l'année 2011 car de 2007 à 2010, les montants perçus étaient versés dans la caisse de la commune rurale.

Le GF de la commune rurale d'Ampitatsimo, localisé dans le village d'Ambohimena, à environ 7 km du bureau de la commune (Cf. *Photo n°2*) avait auparavant son propre bureau. Cependant, avec le manque d'infrastructure scolaire dans la commune, les autorités responsables ont dû transformer les locaux du GF en salle de classe pour une école primaire publique. Par conséquent, l'agent du GF reçoit les usagers demandeurs de Certificat Foncier (CF) dans sa propre demeure.

Etant tous deux sous-équipés matériellement, les GF d'Ambila et d'Ampitatsimo sont néanmoins dynamiques dans la distribution de CF même si le nombre des demandeurs ainsi que les certificats respectivement distribués dans les deux communes, présentent une grande différence.

Pour la commune d'Ampitatsimo, le faible chiffre du nombre de demandeurs de certificat foncier par rapport à celui de la commune d'Ambila s'explique par la faible densité des terrains que le service du guichet foncier peut encadrer. En effet, la majorité des périmètres au sein de la commune d'Ampitatsimo fait partie du PC 15, encore soumis au statut A.M.V.R et sous la responsabilité des Services des Domaines et de la Topographie.

---

<sup>63</sup> *Birao Ifoton'ny Fananan-tany.*

## Les perspectives et les stratégies adoptées par les paysans face au statut A.M.V.R

### La pratique de systèmes culturels différents par les paysans

Occupant actuellement des terrains dont le statut juridique reste encore très confus, une grande majorité des usagers et paysans des zones rurales de Madagascar est confrontée à des cas de conflit foncier d'où une insécurité foncière. A cela s'ajoute l'application du statut particulier de l'Etat sur le foncier, en l'occurrence les A.M.V.R.

Pour faire face à ces obstacles, les paysans des deux zones d'étude ont chacun adopté une série de postures. Ces dernières concernent en premier lieu les systèmes culturels pratiqués par les paysans, en second lieu une économie financière et en dernier lieu une spéculation foncière ou d'anticipation foncière.

Concernant la riziculture à Ambila, il existe deux types de riz cultivés par les paysans dans le marais d'Ambila : le *vary hosy*<sup>64</sup> et le *vary vatomandry*<sup>65</sup>. Seules les rizières inondées sont cultivées soit environ les 7,5 % de la surface cultivable ou 1 500 ha pour le *vary hosy*. Il faut noter que le *vary vatomandry* est depuis quelques années victime de l'inondation et de la sécheresse causée par la déforestation.

La pratique culturelle est très différente sur les deux sites d'Ambila et de Marofarihy concernant la riziculture. Cette distinction peut s'expliquer par l'abrogation du statut A.M.V.R pour Ambila et l'application de ce statut particulier jusqu'à aujourd'hui pour Marofarihy.

Concernant la zone d'Ampitatsimo les systèmes de culture pratiqués par les paysans sont de trois types différents : le premier, le semis-direct ou *ketsa saritaka* dépendant de la pluie, le deuxième le repiquage en ligne avec une bonne maîtrise de l'eau et le dernier le semis direct à sec ou humide.

Les manques d'eau, d'engrais et de matériels constituent les problèmes importants rencontrés par les riziculteurs dans les périmètres *Hors maille*. En effet, presque la moitié des paysans riziculteurs louent encore des matériels motorisés : exemple, le Kubota<sup>66</sup> est loué à Ariary 15 000 la journée alors que pour travailler un périmètre d'environ 3 à 5 ha, il faudra en moyenne 3 à 4 jours si on emploie des ouvriers. Ces problèmes sont en général ressentis par les paysans dans les périmètres *Hors maille* mais le sont aussi pour une partie dans le périmètre *In maille*.

### La vannerie comme revenu secondaire des paysans

La vannerie constitue une activité génératrice de revenu compensant d'autres filières comme la

<sup>64</sup> Pour le *vary hosy*, les mois de culture sont en juin, en juillet et en août ; et les mois de récolte sont en novembre et en décembre.

<sup>65</sup> Pour le *vary vatomandry*, les mois de culture sont en octobre, en novembre et en décembre ; et les mois de récolte sont en mai et en juin.

<sup>66</sup> Véhicule motorisé servant aux travaux des rizières et au transport de marchandises.

riziculture pour les paysans d'Ambila et d'Ampitatsimo. Ce travail de la vannerie s'effectue de novembre à avril pour les deux sites. Sur près de 60 % des ménages enquêtés, ce sont en majorité des femmes veuves ou divorcées qui la pratiquent.

A part la vannerie comme source de revenu additionnel, il existe encore d'autres activités effectuées par les paysans dans les deux zones d'étude et concernent surtout les migrants. Pour les occupations à temps partiel, entre le sarclage et la moisson, surtout de juillet à octobre, les hommes de la commune d'Ampitatsimo deviennent chauffeur ou maçon. Les femmes merina font par exemple des travaux de couture afin de pouvoir acheter du son pour nourrir les oies.

### **Le regroupement des paysans et l'entraide comme stratégie d'économie financière**

Pour acquérir une sécurité dans le domaine foncier et l'appropriation foncière, les paysans de la commune d'Ambila se sont regroupés au sein d'une « association paysanne » ou *Tranoben'ny Tantsaha*. Ce groupement de paysans commençait à s'organiser à partir de l'année 2008 avec la création de collectivités de producteurs non encore formalisés.

Dans la commune rurale d'Ampitatsimo, l'entraide des paysans est une forme de travail utilisée pour la plupart en riziculture et constitue essentiellement le travail de préparation du sol pour recevoir les nouvelles pousses, les opérations de récolte et surtout le battage.

Cette entraide a différentes implications. S'il s'agit d'une main-d'œuvre gratuite, le bénéficiaire y trouve son intérêt ; si cette entraide entraîne une contrepartie, cela allonge considérablement les durées des travaux. L'entraide met en œuvre les relations de parenté mais perpétue aussi en pays sihanaka un clientélisme qui maintient les anciennes structures sociales de dépendance en assurant l'accès à la force de travail sous forme de services en contrepartie d'un travail ou de matériel.

En passant par le groupement des paysans dans une association à Ambila et l'entraide des paysans à Ampitatsimo, toutes ces démarches peuvent être qualifiées de stratégie financière ou de manœuvre pour économiser de l'argent mais peuvent aussi être qualifiées de moyens afin de prévenir les cas de conflit foncier.

### **La spéculation foncière rémunérant la terre**

Les cas de location de terrains ou *mamondro-tany* se pratiquent dans la commune d'Ambila où les locataires sont des paysans sans terre n'ayant aucun moyen de s'en procurer. Cette méthode est exercée la plupart du temps au mois d'octobre. Le locataire a l'usage exclusif de la terre pour une année mais sans garantie de renouveler son bail sur la même parcelle pour la saison suivante.

Dans la majorité des cas, les locataires d'Ambila ne connaissent pas totalement les parcelles qu'ils louent et peuvent être dupés par le propriétaire à cause des superficies inexactes données par ce dernier mais aussi parce que la plupart des locataires sont des analphabètes. La location touche les petits lots de 1 à 3 ha, cependant les locataires se limitent en parcelle à louer<sup>67</sup> en raison du prix de la location –

<sup>67</sup> 1 ha = loué à Ariary 15 000 par an (coût en 2012)

vente qui est de l'ordre de Ariary 25 000 par ha et des salaires de Ariary 2 000 par personne par jour. Le fermage de parcelle rizicole est en quelque sorte une façon de compléter son exploitation.

Le « métayage », terme supposé ne pas être utilisé dans les périmètres *In maille* en raison de son interdiction selon l'article 10<sup>68</sup> fixant la mise en valeur dans les A.M.V.R, existe dans ce périmètre en raison du manque et de l'inexistence de terrain à cultiver. Cependant, le métayage n'est pas interdit dans les périmètres *Hors maille* et il faut aussi noter que la terre n'a pas la même fonction pour tous les exploitants.

### **Perspectives d'amélioration des stratégies paysannes et de la sécurisation foncière**

Il faudrait tout d'abord renforcer la sensibilisation des paysans d'Ambila et d'Ampitatsimo sur les procédés de sécurisation foncière relative, c'est-à-dire les informer sur les besoins de la formalisation de la propriété par l'obtention de « titre foncier » ou de « certificat foncier ».

Le renforcement de capacité des paysans par une bonne organisation paysanne concerne aussi la formation en matière de système de culture comme le S.R.I car la plupart des zones encore soumises au statut A.M.V.R pratiquent en général la riziculture en délaissant les cultures de rente tel le café, la vanille et le girofle.

Pour une meilleure sécurisation foncière et stratégie paysanne, une bonne organisation paysanne ne suffit pas totalement. Il faudrait également que les organismes concernés par le foncier comme le Service des Domaines, le Programme National sur le Foncier (PNF), l'O.F créent une institution pour la spécialisation foncière.

Durant la création des premiers GF et le démarrage imminent des actions relatives à la modernisation des services fonciers, de nouvelles compétences sont indispensables aux services fonciers, aux collectivités décentralisées et aux opérateurs privés chargés des différentes actions liées à la réforme foncière.

Les visions et objectifs concernent le renforcement de capacité des paysans par l'adoption d'une bonne organisation paysanne, la création d'une entité en matière de spécialisation foncière et la refonte intégrale des lois fixant les statuts particuliers. Ces perspectives ont été déjà en partie avancées, comme la création d'une organisation paysanne et l'instauration d'une entité en matière de spécialisation foncière durant l'année d'application du PNF en 2004. Cependant, la modification complète des lois sur les statuts particuliers n'a pas encore été admise, du moins leur application.

## **Conclusion**

Malgré les orientations multiples de la législation foncière, les objectifs s'ordonnent en fin de compte autour de deux axes : d'un côté le passage des structures coutumières imprécises à des structures individuelles dans lesquelles le droit de propriété se fonde sur le travail et la mise en

<sup>68</sup> Voir l'Ordonnance n° 62 – 042 du 19 Septembre 1962 fixant les règles générales applicables aux A.M.V.R

valeur, de l'autre l'amorce des structures à caractère plus collectif dans le cadre des associations et coopératives paysannes, base de ce statut particulier sur le foncier ou A.M.V.R.

Le droit de propriété tend alors à s'effacer devant le travail productif pour ne devenir qu'un droit de jouissance. Il est aussi constaté que les différentes procédures pour la mise en place de cet aménagement foncier ont causé une vague de migrations entraînant de nombreux cas de conflits fonciers. En attendant la perspective pour laquelle un certain optimisme serait permis, il est obligatoire que les paysans mettent en valeur des terrains sur des terres soumises par des statuts spécifiques et acceptent la conception moderne du droit de propriété.

En connaissance de cause des cas d'insécurité foncière engendrée par l'application actuelle de ce statut particulier jugé inadéquat à l'appropriation foncière des occupants d'Ambila et d'Ampitatsimo, ce dernier suscite toujours de nombreuses questions en raison de l'imbroglio de ce concept juridique par les occupants. Mais l'Etat par l'intermédiaire du PNF en 2004 avait élaboré un plan de décentralisation foncière afin d'y remédier.

## Bibliographie

BEAUJARD P., 2006, *Le pèlerinage septennal sur le tombeau de l'ancêtre des Anteoñy* (pays Antemoro, sud-est de Madagascar), in *Les dieux au service du peuple*. Blanchy S., J-A Rakotoarisoa, P. Beaujard, C. Radimilahy (Dir.), pp. 403-453. Ed Karthala, Paris.

RAKOTOSIHANAKA P., 1995, *L'espoir dans la terre*, Service des Domaines. 42 p.

RARIJAONA R., 1967, *Le concept de la propriété en droit foncier de Madagascar (Etude de sociologie juridique)*, Université de Madagascar. Ed CUJAS. 19, rue Cujas, Paris (Ve). 299 p.

## Webographie

[www.taloha.info](http://www.taloha.info)

## Illustrations

### Photos



**Photo n° 1 :** Le bureau du Guichet Foncier d'Ambila

Source : Auteur, 2012



**Photo n° 2 :** Le bureau du Guichet Foncier d'Ampitatsimo

Source : Auteur, 2012

## Figures

En millions d'habitant

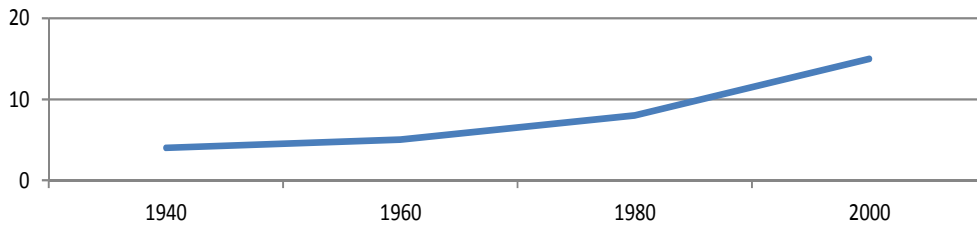


Figure n° 1 : L'évolution du nombre de la population malagasy de 1940 à 2000

Source : Banque mondiale, 2010

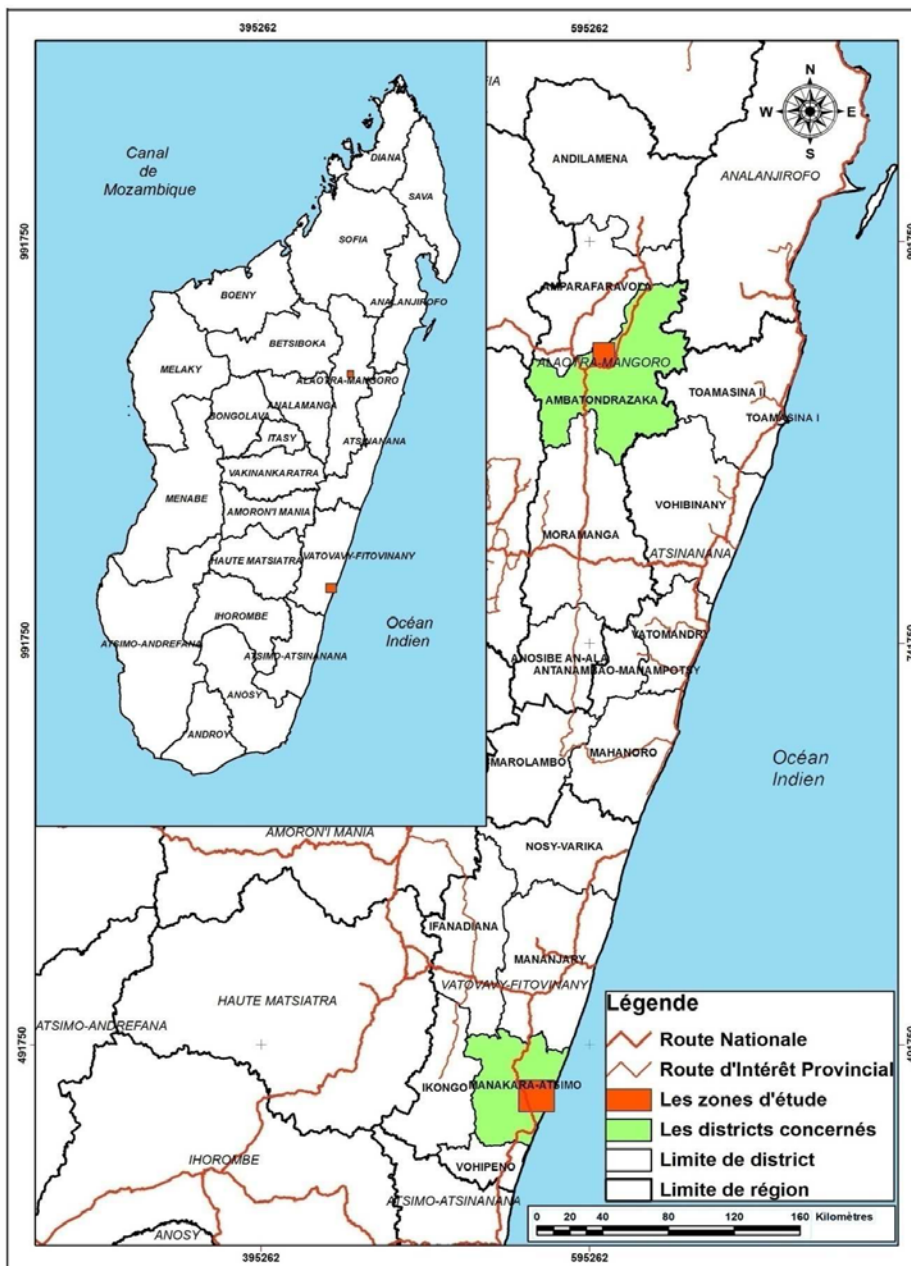


Figure n° 2 : Localisation et présentation des districts de Manakara et d'Ambatondrazaka

Source : BD FTM + réalisation personnelle, 2011



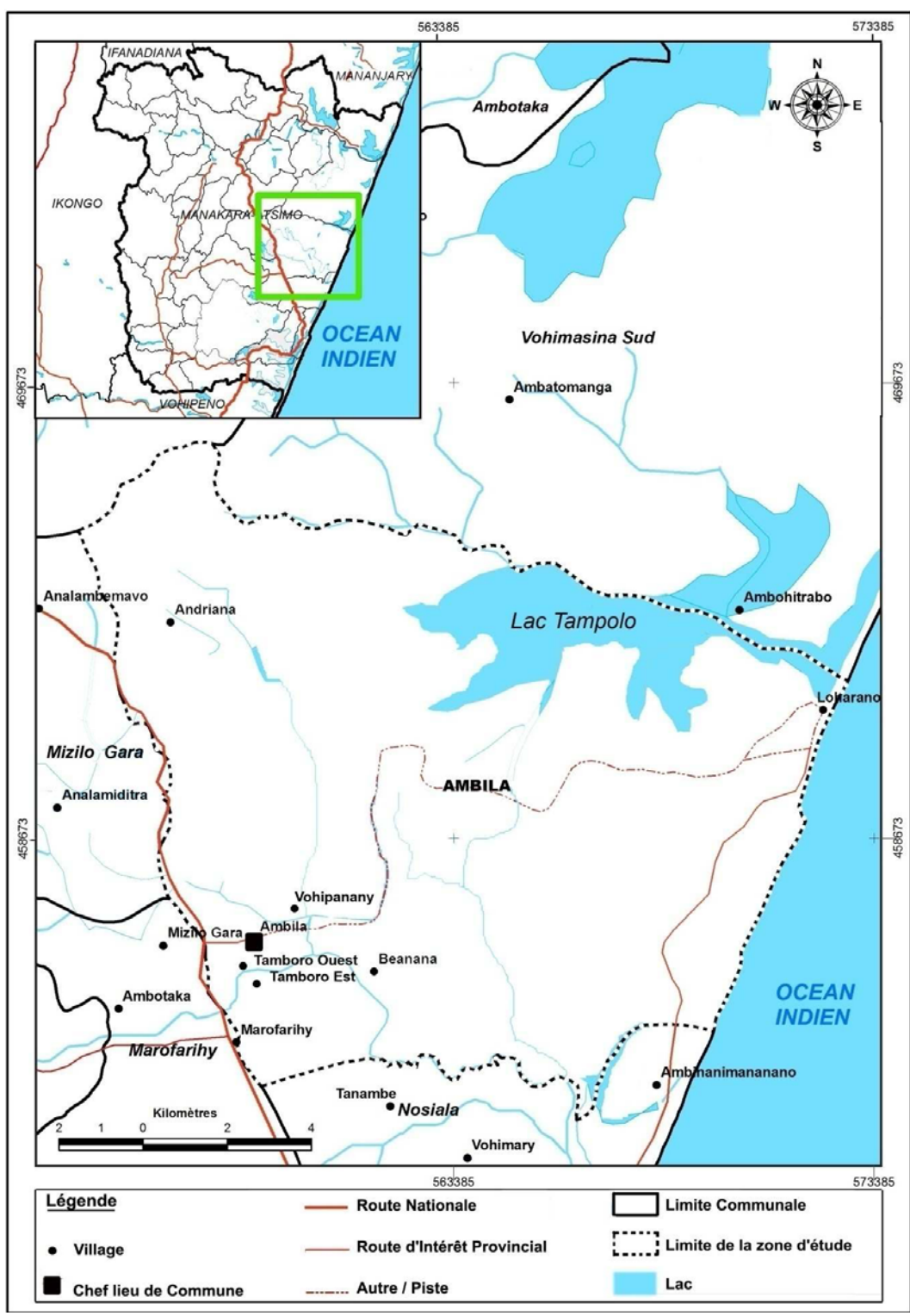


Figure n° 3 : Localisation spatiale de la commune rurale d'Ambila

Source : BD FTM + réalisation de l'auteur, 2012





# Contribution à l'étude de l'évolution de la politique foncière à Madagascar : analyse diachronique et anthropologique

Eric Hermann RAPARISON  
Romaine RAMANANARIVO

## Résumé

Cet article a pour objet de faire comprendre les enjeux du foncier à travers l'analyse des décisions politiques se succédant depuis la période pré-monarchique jusqu'à ce jour. La politique foncière en tant qu'ensemble de décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation (droit de propriété) et l'usage (droit jouissance) des terrains joue un rôle très important dans un pays à vocation agricole comme Madagascar. Elle est un outil économique clé pour aider la population dans son épanouissement. Le présent article, par le biais de l'analyse de l'évolution historique des politiques foncières et à l'aide de l'approche anthropologique a essayé d'apporter des réponses sur les effets qu'elles ont entraîné en matière socio-économique et politique à Madagascar. Il est constaté que les politiques foncières se succédant se focalisent uniquement au traitement de la sécurisation des droits sur la terre. Or, une vraie politique foncière vouée à être efficace pour le développement socio-économique devrait mettre en synergie toutes les décisions des politiques sectorielles notamment sur la planification spatiale (aménagement du territoire, l'accès à la terre), les stratégies sur l'amélioration de la production agricole (politique agricole) et les modes de sécurisation des droits sur le sol. Face au problème de Madagascar sur l'insécurité alimentaire, il s'avère primordiale de mener des dialogues politiques afin d'élaborer une décision politique inclusive, efficace, pragmatique et répondant aux besoins réels de la population.

*Mots clés : Foncier, Politique Foncière, Planification Spatiale, Vision Economique, Anthropologie de Droit, Synergie des Politiques Sectorielles, Appropriation, Usage*

## Abstract

This article aims to understand the issues of land ownership by analysing successive policy decisions dating from the pre-monarchical period up until now. Land policy as a set of public decisions that impact on the value, ownership (property rights) and use of land is very important in an agricultural country like Madagascar. It is a key economic tool to promote the people's development. This article uses an anthropological methodology to analyse the historical evolution of land policies. It attempts to explain the socio-economic and political effects they have had in Madagascar. We see that successive land policies have only focused on securing land tenure. However, a proper land policy which promotes socio-economic development should bring together all different areas of policy including land planning (land use, access to land), strategies for improving agricultural production (agricultural policy) and methods of securing land rights for those who use and occupy land. To address the problem of food insecurity in Madagascar, it is essential to have political dialogue in order to develop effective and inclusive policies which are realistic and meet the everyday needs of the population.

*Keywords: Land, Land Policy, Land Planning, Economic Vision, Legal Anthropology, Synergy in Sectoral Policies (bringing together different areas of policy), Ownership, Use*

## Introduction

Le foncier qui vient du mot latin « *fundus* » signifie le fonds de la terre et a un double sens : utilisé en tant que nom, il englobe l'ensemble des relations entre l'homme et la terre, ou en tant qu'adjectif, auquel cas il renvoie à l'ensemble des règles qui sont relatives à l'appropriation privative des terres. D'après cette définition, le foncier renferme donc deux éléments : d'une part, les rapports sociaux

déterminés par l'appropriation de la terre ou l'espace territorial et les règles juridiques ou coutumières qui régissent le lien entre l'homme et la terre, d'autre part. Le foncier est donc un concept juridique multidimensionnel<sup>69</sup>, à la fois transdisciplinaire et dynamique – processuel –, du fait que les rapports sociaux qu'ils renferment sont déterminés par des facteurs économiques, juridiques, sociaux et techniques relatifs à l'aménagement du territoire. En outre, ces rapports sociaux sont mouvants d'une part d'un changement incessant entre les utilisateurs de la terre (usufruitier, occupants, emphytéotes, métayers, propriétaires), suite aux diverses formes de sa cession, et d'autre part, parce que les conflits sociaux relatifs à la terre influent sur la qualité de ces relations sociales (clivage, scission) ; ce qui est aussi une manifestation du caractère dynamique du foncier.

Compte tenu de sa dimension sociale, le foncier est essentiellement une affaire publique, où la politique intervient et façonne ces rapports sociaux liés à l'espace. Donc, l'état des rapports sociaux basés sur la terre est influencé essentiellement par la politique foncière, - l'outil décisionnel<sup>70</sup>-, en tant qu'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation (droit de propriété) et l'usage (droit de jouissance) des terrains<sup>71</sup>. Quant aux règles juridiques, elles font partie de la gestion foncière en tant que moyen et expression de la politique foncière. Les décisions publiques sur l'appropriation et l'usage de la terre – les politiques foncières - façonnent la structure d'une société donnée, modèle même le projet de société que l'on entend mettre en œuvre<sup>72</sup>. Ainsi, la politique foncière est un outil ayant une valeur hautement politique compte tenu de son influence sur les rapports sociaux<sup>73</sup>.

La politique, qui est par essence une science directive, engendre et mène tout ; elle intervient pour diriger tous les domaines : l'économie, le social, l'environnement, le développement en général. Eu égard aux caractères multidimensionnels des rapports fonciers, en tant qu'un « *fait social total* »<sup>74</sup>, la politique est automatiquement impliquée. Une bonne politique foncière est celle qui répond à la

<sup>69</sup> ROCHEGUDE, A., 2004, Foncier et décentralisation – Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers ; Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris ; Retour au foncier ; Cahiers d'anthropologie du droit n° 2004 ; Karthala; p. 20.

<sup>70</sup> Le BRIS, E., Le ROY, E., MATHIEU, M., 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière ; Karthala; p. 19.

<sup>71</sup> COMBY, J., 2004, Quelles idées simples sur les politiques foncières locales ; Etudes foncières ; n°110, juillet-août 2004 ; p. 7. <http://pagesperso-orange.fr/joseph.comby/pol-fonc/110Comby1.pdf>.

<sup>72</sup> Le BRIS, E., Le ROY, E., MATHIEU, P., 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière ; Karthala; p. 19

<sup>73</sup> COMBY, J., 2004, Quelles idées simples sur les politiques foncières locales ; Etudes foncières ; n°110, juillet-août 2004 ; p. 7. <http://pagesperso-orange.fr/joseph.comby/pol-fonc/110Comby1.pdf>

<sup>74</sup> **Le fait social total** est un outil méthodologique et un concept de sciences humaines, et en particulier de sociologie, forgé par Marcel Mauss. « *Les faits que nous avons étudiés sont tous, qu'on nous permette l'expression, des faits sociaux totaux ou, si l'on veut - mais nous aimons moins le mot -, généraux : c'est-à-dire qu'ils mettent en branle dans certains cas la totalité de la société et de ses institutions (potlatch, clans affrontés, tribus se visitant, etc.) et dans d'autres cas seulement un très grand nombre d'institutions, en particulier lorsque ces échanges et ces contrats concernent plutôt des individus.* » Marcel Mauss, Essai sur le don

promotion de l'investissement, à l'amélioration de la productivité et à l'habilitation des pauvres à profiter des opportunités économiques selon l'ancien économiste en Chef de la Banque mondiale, Nicholas STERNE<sup>75</sup>. Pour être efficiente - efficace et effective - la politique foncière doit donc être le reflet des aspirations populaires sur la manière d'appropriier le foncier ainsi que sur ses modes d'utilisation (aménagement).

**Madagascar dispose-t-elle d'une politique foncière qui répond aux aspirations de sa population ?** Telle est la question principale à laquelle cet article essaie d'apporter une réponse à l'aide de la méthode anthropologique, notamment de l'anthropologie de droit. Compte tenu de la nature sociale et juridique de la politique foncière - car elle traite les rapports sociaux liés au fonciers, d'une part, et de réguler ces rapports sociaux pour que l'appropriation et l'usage de la terre réponde aux aspirations de chacun et dans le respect de l'intérêt général, d'autre part - l'anthropologie de droit est la méthode la plus appropriée pour analyser l'évolution de la politique foncière. Cette discipline a pour principal objectif de chercher les moyens pour rendre l'effectivité et l'efficacité du droit. Elle recommande que le droit ne doit pas être au seul apanage du droit positif c'est-à-dire l'ensemble des règles assorties par des sanctions étatiques, mais aussi des règles et pratiques régissant les rapports sociaux non reconnus par des règles officielles, appelées aussi droit endogène et souvent englobées comme droit coutumier. L'efficacité et l'effectivité du droit reposent sur la prise en considération ou « l'endogénéisation » de ses règles coutumières ou locales, leur intégration dans les règles officielles. Donc, pour analyser la notion d'appropriation foncière et l'usage de la terre, il ne faut pas se résumer à la définition donnée par le droit positif, droit d'origine européenne - qualifié comme droit exogène vis-à-vis de règles coutumières propres à une société humaine autre qu'en Occident -, mais il faut regarder sa conception selon la société qui l'utilise<sup>76</sup>. Les notions d'appropriation varient ainsi suivant les structures des sociétés et les conceptions philosophiques et politiques qui les stimulent. Sa définition varie donc dans le temps et dans l'espace.

Il est remarqué que les décisions politiques se succédant sur la terre laissent toujours des traces sur les modes de gestion du sol. D'où l'intérêt d'analyser les différentes décisions politiques se succédant à Madagascar, depuis l'époque pré-monarchique jusqu'à ce jour. L'année 2005 est ici prise comme une date repère par le fait que ce fut à cette période que Madagascar décida de rompre avec la politique foncière importée de celle du colonialisme ; la lettre de politique foncière adoptée le 3 mai 2005 par son gouvernement est une décision cruciale pour la réforme foncière tournée beaucoup plus

<sup>75</sup> [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)

<sup>76</sup> ALLIOT, M. cité par Akuavi ADONON Anthropologie et droit - Intersection et confrontations ; revue semestrielle d'anthropologie et d'histoire ; dans Cahier d'anthropologie du droit n° 2004/4 ; LAJP, Karthala ; 2004 ; p.30. : « *Qui veut comprendre la forme et le sens des institutions juridiques d'une société a donc intérêt à les rapporter non aux institutions de sa propre société - le rapprochement serait superficiel - mais à l'univers de celle dans laquelle il les observe. La loi n'a ni la même expression ni la même signification en Chine, en Afrique noire, en pays d'Islam ou en France ; on pourrait dire la même chose du rapport de l'homme à la terre ou aux richesses, de la parenté et de tous les actes qui, tels le vol, l'adultère ou le meurtre, sont ici des délits et là des devoirs. L'anthropologie aide à faire apparaître cette diversité, du moins lorsqu'elle postule que chaque société construit son propre univers* ».

sur la prise en compte des réalités locales au bénéfice de la majorité de la population. Ainsi, cet article se divise en deux parties :

- La première partie traite les politiques foncières qui se succèdent depuis l'époque pré-monarchique jusqu'en 2005 ;
- Quant à la deuxième partie elle traite spécifiquement celle de 2005.

## Les politiques foncières malagasy avant 2005

### La politique foncière avant la monarchie : l'appropriation-usage (droit de jouissance) au sens pur

La conception d'appropriation fondée sur l'usage, dans son sens littéral, n'existait qu'à l'époque pré-monarchique. C'était l'époque où le communautarisme fonctionnait bien ; ni les membres de la communauté, ni les personnes chargées de la gestion du bien communautaire n'avaient de droit particulier sur la terre ; ils étaient au même pied d'égalité, en tant qu'usufruitier. Le contexte socio-économique de l'époque - économie autarcique, moyens de productions dérisoires, fréquentes attaques venant d'autres communautés - contraignait automatiquement les gens de l'époque à s'associer et favorisait le communautarisme. La terre était le moyen stratégique efficace utilisé par les dirigeants de l'époque pour cimenter ce communautarisme ; pour ce faire, elle était sacralisée afin que les membres de la communauté l'acceptent naturellement compte tenu de sa valeur intrinsèque. La terre était considérée comme un don de Dieu, inhérente aux vicissitudes de l'existence. Selon un proverbe malagasy, qui explique aussi l'eschatologie malagasy plaçant la terre comme son pivot central « *Ny tany vadiben-janahary : mihary ny velona, manotrana ny maty* »<sup>77</sup>. Cette croyance subsiste, à l'époque actuelle, dans la conscience collective des Malagasy, quels que soient leurs convictions religieuses et leurs niveaux socio-culturels.

### Durant la royauté : juxtaposition de l'appropriation-usage (droit de jouissance) et de l'appropriation-attribution (droit de propriété)

La monopolisation de la terre a été la stratégie d'Andrianampoinimerina (XIX<sup>ème</sup> siècle) pour asseoir et étendre son pouvoir dans le territoire malagasy. Pour ce faire, il a été le premier qui organisa la propriété foncière dans le cadre d'un discours : « *Voici ce que je vous dirai, ô Merina : Le pays et le royaume sont à moi ; je vous partagerai la terre, parce que je n'ai pas beaucoup d'argent à vous donner et que je n'ai pas de nombreux bœufs à vous distribuer ; mais, je vous donnerai la terre pour vous permettre de vivre, car le pays et le royaume m'appartiennent. Je vais donc partager la terre ; je donnerai une rizière à chaque homme ; ... Je ne puis pas vous donner le riz par petites mesures ; je ne peux pas vous voir tous un à un ; aussi vais-je partager mon royaume que voici en rizières, vous installer aux sources et dans les terrains marécageux, car je suis, moi, le maître du pays et je vous*

<sup>77</sup> « La terre est la première femme du Créateur, elle rassemble les vivants et entoure les morts ».

*donnerai les moyens de me servir et de subsister... Quiconque laisse les mauvaises herbes est un sujet que je renie... J'espère qu'on ne prendra pas plus d'espace qu'on ne pourra cultiver....*

Pour une rizière, vous payerez demi-mesure. Si vous cultivez deux rizières, c'est une mesure que vous me verserez : une demi-mesure par rizière, quel que soit le chiffre de vos rizières... quelle que soit sa situation et quelle que soit sa richesse, si un homme dévore ce qui me revient, je ne lui permettrai pas d'invoquer les services qu'il a rendus ; je réduirai sa femme et ses enfants en esclavage, parce que ces biens sont à moi, le Roi »<sup>78</sup>. Telles ont été les exhortations d'Andrianampoinimerina à ses sujets.

A son époque, la terre était un domaine absolu du roi, domaine éminent, - propriété du roi -, les sujets n'en étaient que possesseurs et n'ayant que le domaine utile, usufruitiers et avaient l'obligation de la mettre en valeur, personne ne peut occuper des parcelles, surtout les rizières, qu'elle n'arrive pas à mettre en valeur.

L'usage des terres s'est accompli de la façon suivante : l'Imerina (la région d'Analamanga actuellement) a été divisée en circonscriptions. A l'intérieur de chaque circonscription, les terres ont été réparties entre les *fokonolona*. Certaines terres étaient restées à l'appropriation de ceux-ci et d'autres furent confiées aux familles - le contrôle restant aux mains du *fokonolona*. Notons que les rizières pouvaient être réparties et redistribuées si elles n'étaient pas exploitées.

La terre a été l'outil politique fondamental du roi Andrianampoinimerina pour avoir l'affection de ses sujets face aux réticences de ses familles envers lui. De surcroît, elle a été aussi son arme de guerre dans ses actions de pacification et de conquête lors de l'extension de son royaume ; pour lui « la mer est la limite de son royaume », c'est-à-dire qu'il eut l'intention de régner sur tout le territoire malagasy. Ainsi, son régime foncier eut pour principal but de raffermir l'assise de son pouvoir sur tout le territoire malagasy. Sa stratégie de conquête repose sur la terre ; en tant que propriétaire, il distribua des terres au détriment des chefs de tribus vaincus, mais au profit soit de ses émissaires appelés *voanjo* ou colons qui n'ont été autres que ses descendants ou des personnes issues d'une caste royale, soit la population autochtone dépendant de leur affinité au roi.

La terre en tant que propriété du roi a été la première manifestation officielle de la propriété privée à Madagascar. Au début, cette attribution à titre privé était réservée au roi, mais elle connut une extension au profit de ses représentants locaux qu'à ses sujets. Le *zara-tany*, le *lohombin-tany* en étaient, entre autres, la manifestation de la propriété individuelle à l'époque monarchique :

- les *zara-tany* étaient l'appellation donnée aux terrains concédés par la tribu ou le *fokonolona* à certains habitants pour y bâtir des maisons d'habitation, on y crée des cultures autres que le riz. Les *zaran-tany* sont de véritables propriétés individuelles. Leurs détenteurs peuvent les aliéner à titre gratuit ou onéreux ou les hypothéquer sans aucune restriction ;

<sup>78</sup> CALLET (R.P.) ; *Histoire des Rois* ; Librairie de Madagascar, Antananarivo; 1974 ; Volumes 4, pp. 376-377.

- le *lohombin-tany* a été le nom donné à un terrain concédé par le souverain ou par un Andriana à une personne, en récompense des services rendus. Le *lohombin-tany* pouvait être concédé à des castes roturières. Il a été rentré dans la catégorie de propriété individuelle, définitive et complète des 305 articles.

### **La politique foncière coloniale : le foncier outil de contrôle et d'aménagement**

La politique foncière coloniale a pour principal objectif de faciliter l'exploitation au maximum des avantages économiques existants dans les colonies au profit de la métropole. Le but annoncé de développement de la civilisation n'est qu'un argument secondaire et le corollaire de l'objectif principal. Pour ce faire, l'Etat colonial français a généralisé la propriété privée à Madagascar par le biais de son Code civil, de la présomption de domanialité et de l'immatriculation selon le système de l'« Act Torrens ».

Effectivement, les outils juridiques pour la mise en œuvre de cette politique foncière ne favorisaient pas les droits des indigènes. La politique foncière coloniale a traité d'une manière inégale les colons et les indigènes. Les colons soumis au Code civil, qui prône le caractère absolu de la propriété (Art. 544 Code civil), étaient favorisés pour accéder à la propriété foncière par le biais de la présomption de domanialité et de l'immatriculation selon le système *Torrens*. Par contre, les indigènes étaient considérés comme étant dans une situation ambiguë : l'Etat colonial a reconnu leurs pratiques traditionnelles et leurs droits coutumiers basés sur le droit de jouissance tout en stipulant qu'ils étaient inférieurs au droit de propriété sanctionné par un titre, il les a incités à passer à l'immatriculation de leurs terres, une procédure inaccessible pour la quasi-totalité des indigènes.

Afin de maîtriser la colonie malagasy, l'organisation de l'appropriation foncière a été parmi les premiers actes politico-juridiques pris par l'Etat colonial français dès les premiers mois de sa conquête du territoire malagasy. Le 20 mars 1896, une loi a été promulguée par la reine Ranaivalona Manjaka, visée par le Résident Général de la République française Hyppolite LAROCHE, sous la pression et au profit de l'Etat colonial français pour organiser la propriété foncière indigène. Cette loi, rédigée sous le principe de succession d'Etat, a attribué le pouvoir royal sur la terre à l'Etat colonial français. Ainsi, le sol de Madagascar n'appartenait plus à la reine malagasy en tant que son domaine éminent, mais il a été transféré totalement à l'Etat français (Art.1 de la loi du 9 mars 1896) tout en préservant les droits de jouissance des indigènes sur leurs parcelles dites « *Tanindrazana* »<sup>79</sup> qui étaient déjà mises en valeur, (Art. 2 de la loi du 9 mars 1896). En outre, elle a institué le conservateur de la propriété foncière avec le service topographique qui ont été alors chargés pour parfaire respectivement l'enregistrement des caractéristiques juridiques et topographiques de la parcelle considérée.

La consécration des droits antérieurs des indigènes sur les terres – *Tanindrazana* - a pour but de rendre favorable la cohabitation entre les colons et les autochtones. Mais à partir de l'adoption du décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar, elles ont été présumées

<sup>79</sup> Terre des ancêtres.

propriétés de l'Etat si elles n'étaient pas immatriculées. De plus, les preuves testimoniales n'ont plus été acceptées pour combattre cette présomption de domanialité, selon l'article 29 de ce décret *«L'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui, au jour de la promulgation dans la colonie du présent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession - Cette présomption pourra toutefois être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les indigènes que leur droit de propriété est antérieur à la loi du 9 mars 1896. Le témoignage ne sera pas, en cette matière, admis comme moyen de preuve susceptible d'être opposée à la présomption de domanialité »*. Cette disposition incite indirectement les indigènes à immatriculer leurs terres car l'Etat, en tant que présumé propriétaire, peut les attribuer à d'autres personnes faute de preuves écrites, plus précisément les titres fonciers.

La présomption de domanialité a pour objet principal d'accaparer au nom de l'Etat colonial les terrains non immatriculés, y compris les terres des ancêtres (*Tanindrazana*) et de les redistribuer à des usages au profit primordialement de la métropole. Le décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar a assuré cette redistribution, mais en déséquilibre et en faveur des colons, en créant concomitamment les périmètres coloniaux et les réserves indigènes.

Les périmètres coloniaux ont été destinés, pour parfaire la politique coloniale, à la production des matières premières dans le but d'alimenter les industries métropolitaines. C'étaient des périmètres immatriculés préalablement au nom de l'Etat colonial et destinés à être redistribués uniquement aux colons. Ces derniers avaient largement des facilités pour y acquérir des parcelles : concession à titre gratuit, non exigence de mise en valeur et sans limitation de superficie lors de la demande, procédure d'immatriculation simplifiée.

La création des réserves indigènes apparaît le plus souvent comme la conséquence de l'ouverture du périmètre colonial destinée à amadouer les indigènes face à la création des périmètres coloniaux, souvent des terrains de bonne qualité. Les réserves indigènes ont été également titrées au nom de l'Etat. Les indigènes n'ont eu que le droit de jouissance précaire, ce dernier pouvant être restreint ou supprimé par simple arrêté. En outre, seuls les habitants d'une ou plusieurs localités déterminées peuvent y accéder ; toutefois, les communautés pouvaient admettre de nouveaux membres à la majorité des 3/4.

L'application de ce décret du 28 septembre 1926, a suscité une violente campagne des nationalistes orchestrée tout particulièrement par Ralaimongo et Ravoahangy dans les colonnes du journal « l'Opinion » de Dussac<sup>80</sup>. Pour calmer l'opinion publique, l'Etat colonial a adopté le décret sur le « cadastre indigène » le 25 août 1929. Ce décret a pour objectif de définir d'une manière collective la propriété et d'assurer la jouissance des droits réels y afférents à l'autochtone. Il est destiné à fixer

<sup>80</sup> RAISON, J-P., 1969, *Les travaux du service topographique et leur utilisation en sciences humaines* ; Ed. ORSTOM, Madagascar ; Revue de géographie N°14 ; Faculté des Lettres, Laboratoire de Géographie, Université de Madagascar ; p. 108.



d'une manière inattaquable la propriété indigène et aboutit à la délivrance d'un titre définitif et inattaquable, individuel, titre délivré après intervention du Tribunal terrier. Toutefois, l'initiative de la procédure appartient à l'Administration qui décide du choix des zones à soumettre à ladite procédure. Le choix tient compte des potentialités économiques ou de la densité de la population, d'où son existence sur les Hautes Terres. Les terres ainsi cadastrées étaient en principe inaliénables, insaisissables pendant 30 ans sauf dérogation par arrêté du Gouverneur. Des opérations cadastrales ont été ouvertes dans un certain nombre de cantons, à partir de 1930, mais elles n'ont pas connu une extension considérable.

Quant à l'immatriculation, elle a été le mode d'immatriculation sous le principe de l'« Act Torrens » adopté par la province *South Australia* depuis le 2 juillet 1858 lequel était inventé par le Britannique le colonel Richard Robert TORRENS. C'est la difficulté de contrôle des mutations foncières qui est à l'origine de ses réflexions. Le système TORRENS s'est inspiré, d'une part, du régime appliqué aux mutations dont les navires faisaient l'objet, et d'autre part, du régime hypothécaire appliqué depuis le douzième siècle en Allemagne, le « *Grundbuch* »<sup>81</sup>.

L'*Act Torrens* a pour principe de la force absolue des énonciations du titre foncier, et pour objet de recueillir l'immatriculation foncière et d'inscrire dans un livre foncier les droits réels des propriétaires d'un immeuble, pour chaque titulaire de ces droits, ainsi que les servitudes et les charges qui grèvent ces droits. Les droits non-inscrits dans le livre foncier ne sont pas opposables au tiers, donc ne sont pas garantis par l'Etat et surtout sont dépourvus de valeur juridique.

Le livre foncier fonctionne comme un registre d'état-civil ; chaque parcelle a son feuillet sur lequel sont inscrites les caractéristiques de la parcelle.

Une transaction concernant un droit sur un immeuble immatriculé n'a de valeur légale tant qu'elle est inscrite dans le livre foncier. Donc, c'est l'inscription de la naissance du lien de droit qui prime la signature des parties. On retrouve ici la prééminence de la forme sur le fond, en droit anglais<sup>82</sup>.

De cette manière, l'*Act Torrens* s'applique aux conventions postérieures à l'immatriculation. Celles-ci doivent également être inscrites par le soin de l'administration coloniale sous peine de nullité ; les parties d'une convention doivent requérir l'inscription de leurs engagements sur le titre foncier.

L'*Act Torrens* a été introduit à Madagascar par le décret du 04 février 1911 en application de la loi du 09 mars 1896. Il se caractérise par deux traits principaux : son emploi facultatif mais définitif dans ses effets.

Le caractère facultatif de l'immatriculation a joué initialement dans deux sens :

- primo, il a préservé les droits fonciers précoloniaux existants, les propriétés dites indigènes ;

<sup>81</sup> BACHELET, M., 1968, préface de Michel ALLIOT; *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire* ; LGDJ, R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS ; Paris ; pp. 149-153.

<sup>82</sup> BACHELET, M., préface de Michel ALLIOT; *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire* ; op.cit ; p. 159.

- secundo, il a épargné à l'Etat colonial l'obligation d'immatriculer toutes les terres de la colonie, une action pharaonique qui demande de moyens colossaux et beaucoup de temps, qui, ne répondait pas à ses attentes.

L'immatriculation foncière selon le système « Torrens » en tant que système de sécurisation foncière, était adaptée par l'Etat colonial pour favoriser principalement l'accaparement des colons du sol malagasy au détriment des indigènes. Certes, les indigènes ont eu le droit d'immatriculer leurs terres, mais la majorité d'entre eux ne le pouvaient pas du fait que les procédures ont été conçues d'une manière délibérément inadaptables à leur endroit : la mise en valeur de 20 ans (Art. 31 du décret de 1926), frais d'immatriculation coûteux, les procédures complexes, la surface limitée à 10 ha pour les terres ancestrales.

Le principe de l'*Act Torrens* en soi ne pose pas de problème en tant qu'un système de sécurisation des droits sur la terre par le biais de leur enregistrement sur le livre foncier ; pourtant, son application discriminatoire l'a terni.

Si l'immatriculation selon le système *Torrens* a été conçue au profit des colons ; serait-il possible que son amélioration puisse sécuriser la grande partie des terrains pour la majorité des Malagasy, une fois l'indépendance acquise et de la remplacer radicalement ?

### **La politique foncière depuis l'indépendance jusqu'en 2005 : rémanence du système colonial**

Depuis l'indépendance jusqu'à l'adoption de la lettre de politique foncière de 2005, Madagascar n'a qu'une seule politique foncière appliquée réellement, l'adoption de celle de l'Etat colonial « la politique basée sur la monopolisation foncière dont l'Etat est à la fois le distributeur de la terre en tant que propriétaire et le garant des droits de propriété foncière par le biais de l'immatriculation foncière selon le principe d'*Act Torrens* ».

Influencés par la culture politique française très centralisée, les dirigeants qui se sont succédés au pouvoir recevant des formations de longue durée en France métropolitaine, ne font que copier le système foncier colonial « politique foncière importée, exogène ».

Au début de l'indépendance, les dirigeants de l'époque, qui, ne gouvernent qu'à moitié, par la présence de la France dans les fonctions régaliennes de l'Etat (1960-1972)<sup>83</sup>, avaient renversé le rôle (les charrues avant les bœufs) ; les textes juridiques sur le foncier étaient adoptés initialement ; les politiques nationales ainsi que les politiques sectorielles ne font que suivre leurs directives, alors que le juridique, l'outil de mise en œuvre du politique doit se placer en seconde position. Pareillement à la démarche coloniale, les textes régissant le foncier étaient parmi les priorités des actes du gouvernement fantoche, entre autres la Loi n° 60-004 sur le domaine privé de l'Etat du 15 février 1960 et l'Ordonnance 60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier. Normalement, en tant que

<sup>83</sup> HUGON, P., 2005, *La stagnation de l'économie malgache : rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période* ; Revue internationale et stratégique 2005/4, N°60 ; pp. 19-32.

nouvel Etat, ses dirigeants doivent avant tout élaborer une politique devant définir sa politique foncière en conformité aux réalités existantes dans son territoire. Cette politique faisait défaut, c'est ainsi que ces textes juridiques sont calqués sur ceux de la colonisation.

Faut-il reconnaître les efforts des dirigeants de chaque régime se succédant pour essayer de faciliter l'intégration des nationaux à l'appropriation foncière et de promouvoir le développement économique par la redistribution de la terre. Cela n'a pas toutefois abouti au résultat escompté car la politique foncière trop centralisée, basée sur la domanialité et conçue par l'ancienne puissance coloniale pour ses propres intérêts ne les favorise pas.

Eu égard aux actions d'intégration nationale dont la rectification des séquelles coloniales faisait partie, diverses dispositions ont été prises dont les intentions initiales ne sont pas dévoilées d'une manière explicite : la réattribution au profit des nationaux des terrains de grande superficie immatriculés aux Français à l'époque coloniale « les concessions coloniales ». Les dispositions et textes juridiques suivants ont été pris dans ce but :

- l'article 82 de l'Ordonnance 60-146 précitée autorisant aux nationaux de requérir auprès des tribunaux compétents l'acquisition des propriétés foncières titrées n'ayant pas été mises en valeur par leurs propriétaires inscrits depuis plus de 20 ans.
- la sanction d'abus de droit de propriété sur les terrains ruraux de plus de cinq hectares selon l'Ordonnance n° 62-110 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 portant sanction de l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées, laquelle est modifiée par l'Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974. Ce sont les moyens envisagés afin de récupérer les parcelles accaparées par les colons à l'époque coloniale tout en démontrant à ce propos la volonté respective des dirigeants de la première et de la deuxième République. Il était très rare de constater la possession par des indigènes de superficies de plus de 5 hectares dans les périodes de mise en vigueur de ces textes.

L'application de ces dispositions est très embarrassante étant un enjeu sociopolitique très délicat devant le principe d'intangibilité du titre foncier (art. Ordonnance 60-146). A trop vouloir les appliquer, c'est la valeur du titre foncier en soit qui serait mis en jeu. Ce mode de traitement des demandes afférentes à ces dispositions incite les décideurs aux hésitations, voire à rester le plus souvent au *statu quo*.

Toujours dans le cadre de l'intégration nationale, les régimes se succédant avaient essayé de trouver les moyens qui permettraient de satisfaire le maximum d'immatriculation de surface en apportant des améliorations sur les procédures cadastrales de 1929 dans la première République par l'Ordonnance n° 60-146 et plus tard celle portant le n° 62-036 du 19 septembre 1962, puis dans le régime transitoire de 1974 modifiées par l'Ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974, et enfin dans la troisième République, troisième législature, améliorées par la Loi 2003-029 du 27 août 2003 et son Décret d'application n° 2003-908 du 2 septembre 2003 – nous en parlerons plus en détail plus loin. En

dépît de ces efforts, seulement les 15 à 16 % du territoire de Madagascar ont été immatriculés, et bon nombre de population ne dispose pas encore de titres fonciers. Outre ces démarches nécessitant des modifications de textes juridiques, des adaptations techniques comme l'Opération Domaniale Concertée (ODOC) ont été aussi utilisées ; en fait, c'est un hybride des procédures : la combinaison de la procédure cadastre avec celle d'attribution du terrain domanial. En d'autres termes, c'est une procédure collective de l'immatriculation individuelle, et non pas une immatriculation collective propre, dont le but est de régulariser la plupart des situations et l'allègement de la procédure d'attribution de terrain domanial. La procédure est identique à celle du cadastre en ce qui concerne l'attribution des terrains domaniaux : choix des zones par l'administration et délimitation.

Dans la conception d'une politique de développement économique, plusieurs paramètres doivent être intégrés et mis en cohérence et la dimension foncière en est un élément clé. Le caractère processuel du foncier ne permet pas à la politique foncière d'être indifférente au changement d'orientation politique et économique. Or à Madagascar, c'est le contraire, la politique foncière est figée depuis un siècle quels que soient les régimes instaurés et les politiques économiques adoptées.

Lors de la première République, première législature de 1960 à 1972, la persistance de la politique foncière coloniale était logique du fait qu'à cette époque, c'était toujours l'Etat français qui « tire les ficelles ». Pour maintenir les exploitations coloniales florissantes, l'Etat français maintenait le statut économique hérité du pacte colonial (spécialisation sur des produits primaires, mise en faiblesse du marché intérieur pour favoriser l'exportation des produits, tant en qualité qu'en quantité à la métropole) afin de placer Madagascar sous la dépendance économique de la France. Le principe de domanialité permettait à la France, fortement représentée par ses techniciens au sein du gouvernement malagasy, de poursuivre l'acquisition foncière. C'est la raison pour laquelle il a été imposé l'adoption de la Loi n° 60-004 qui prône la présomption de domanialité, et l'Ordonnance n° 60-146 sur l'immatriculation dont le principal but était de sécuriser juridiquement les exploitations françaises sur les terres attribuées à elles dans la période coloniale.

Conscient du néocolonialisme français, la population s'est révoltée en mai 1972, ce qui aboutira à l'avènement de la deuxième République dans l'intention d'instaurer un Etat indépendant au sens réel, et au profit des citoyens malagasy. Après trois ans de transition, la troisième république a été proclamée après le référendum plébiscitaire du 30 décembre 1975 avec une nouvelle constitution basée sur la Charte de la révolution socialiste, s'inspirant semble-t-il des résolutions gauchistes socialisantes du « KIM »<sup>84</sup> de 1972, et un président de la République en la personne de Didier RATSIRAKA pour sa mise en œuvre. La politique foncière était écrite noir sur blanc dans la

<sup>84</sup> *Komity Iombonan'ny Mpitolona* : Comité de rassemblement des militants.

constitution, citée par les articles 7, 30, 31, 32 et 37<sup>85</sup>. Elle s'inspire de la théorie socialiste marxiste à l'opposé de la conception capitaliste introduite par la colonisation. L'objectif de la Constitution de la deuxième république est d'abolir la propriété bourgeoise tout en gardant la notion de propriété privée<sup>86</sup>. La rédaction de ces articles s'inspire beaucoup de la constitution de l'URSS du 7 octobre 1977. L'appropriation foncière ne doit pas établir de déséquilibre sur les rapports sociaux et économiques, et 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 qu'un bien qui peut procurer des revenus, mais ils doivent uniquement découler du travail. Cette politique foncière basée sur la pensée économique de dogme socialiste marxiste est restée lettre morte car dans la pratique, le régime en place n'a pas changé la législation existante surtout l'Ordonnance n° 60-146 sur l'immatriculation qui rend les propriétés foncières, un bien en tant que capital susceptible d'être hypothéqué pour procurer des revenus sans passer par le travail. De cette manière, la politique foncière coloniale basée sur le capitalisme continue de persister dans un Etat indépendant, fervent adepte de l'idéologie socialiste – marxiste, voire communiste.

Face au contexte de verrouillage politico-institutionnel pendant 15 ans, la population malagasy se remettait de nouveau dans la rue, au début de l'année 1991, pour destituer le régime de la deuxième République et ses dirigeants. Le mouvement populaire est attisé par le contexte politique international à l'époque, marqué, d'une part, par la dislocation du bloc socialiste, et d'autre part, par l'imposition des bailleurs de fonds (le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale) à ses Etats membres qui connaissent une récession économique très critique, surtout les pays africains d'ancienne

---

<sup>85</sup> Constitution de la 2<sup>ème</sup> république : « Article 7 : la propriété publique des principaux moyens de production, des ressources naturelles, des industries et des activités fondamentales pour la vie et le progrès de la nation,

- La gestion de la production par les producteurs organisés démocratiquement selon l'esprit de la Révolution socialiste,
- Le développement autonome, équilibré et harmonieux d'une économie maîtrisée par le peuple,
- Le gouvernement du peuple par lui-même,

*Constituent le fondement de l'organisation sociale et politique de la République Démocratique de Madagascar.*

*Article 30 : la loi garantit le droit de propriété individuelle notamment de la maison d'habitation des membres de la famille, des biens d'usage des éléments qui concourent au confort et au bien-être matériel, et de l'exploitation économique, familiale ou artisanale, sous réserve des limites imposées par la propriété de la collectivité, les nécessités de nationalisation et l'expropriation pour utilité publique.*

*Art 31 : « le droit de propriété individuelle ne peut être exercé contrairement à l'utilité sociale, mais doit contribuer au bien de la collectivité ».*

*Art 32 : Afin de réaliser l'exploitation rationnelle de la terre, d'augmenter la production nationale et d'établir des rapports sociaux et économiques équitables entre les membres de la collectivité, la loi peut imposer des obligations ou des limitations à la propriété foncière privée ».*

*Art 37 : « L'Etat protège, la femme et les enfants, et reconnaît à tout citoyen le droit de fonder une famille et de transmettre en héritage les biens personnels ».*

*Traduction juridique des dispositions constitutionnelles : Ordonnance 73-073 du 1 décembre 1973 portant orientation du développement rural".*

<sup>86</sup> Manifeste du parti communiste.

obéissance socialiste soutenus par l'URSS, de passer à l'ajustement structurel et à la décentralisation du pouvoir. La troisième République est née le 18 septembre 1992 par une nouvelle constitution. La décentralisation effective du pouvoir est la traduction constitutionnelle des desideratas populaires face au verrouillage politico-institutionnel du précédent régime. C'est ainsi que la constitution stipule spécifiquement dans son titre VII les principes de base pour la décentralisation effective (voir, supra Titre I, Chapitre II, Section 1, §2, A). Au début, sa mise en œuvre se focalisait principalement sur la mise en place et l'organisation de la collectivité territoriale décentralisée, mais elle finira d'influer sur presque tous les secteurs à partir de la deuxième législature (1995). Le secteur gestion environnementale est favorisée pour l'application de la décentralisation (sous la recommandation de la Banque mondiale) dans la mise en œuvre de ses actions ayant déjà été adoptée vers la fin de la deuxième république par la Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée par la Loi 97-012 du 06 juin 1997 portant charte de l'environnement. Le secteur foncier est aussi sollicité pour réaliser ce processus de décentralisation de gestion des ressources naturelles, mais il se limite seulement à la révision des outils juridiques ; c'est la raison pour laquelle le Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant la sécurisation foncière relative (SFR) a été pris. Le phénomène de décentralisation du pouvoir ne cesse d'amplifier son influence, la législation foncière malagasy a reçu une importante modification pour intégrer en son sein la dimension décentralisation. De ce fait, la Loi n° 2003-029 ainsi que son Décret d'application n° 2003-908 du 21 septembre 2003 ont été pris pour modifier quelques dispositions de l'Ordonnance 60-146 pour impliquer davantage les collectivités territoriales décentralisées, notamment les communes, aux procédures d'immatriculation de la terre que ce soit au niveau de l'initiative de son ouverture que de sa mise en œuvre.

La décentralisation effective souhaitée par la base et véhiculée par les bailleurs de fonds sous le contexte international de globalisation du début des années 1990 est un processus qui exige de la volonté politique et de la patience. La réforme foncière suit ce rythme lent dépendant de la décision politique en commençant par la mise en cohérence de la législation au contexte national et international. Toutefois, cela reste insuffisant sans une réforme de la politique foncière. Ce n'est que 13 ans après l'introduction par la constitution de la deuxième république de la notion de décentralisation effective, qu'il a été décidé de passer à la réforme radicale de la politique foncière pour rompre avec la pensée coloniale de monopolisation absolue de la terre. Les volontés des dirigeants au pouvoir successif pour le développement ne manquent pas, mais leur intervention dans tous les secteurs qui s'appuient principalement sur la terre finiront dans la majorité des cas en échec, faute de cohérence avec la politique foncière en obsolescence ; elle était efficace à l'époque coloniale mais ne s'adapte plus à la réalité actuelle.

## La politique foncière de 2005

### Présentation de la politique foncière de 2005

La Lettre de Politique Foncière (LPF) malagasy validée par le gouvernement le 3 mai 2005 contient 5 parties bien distinctes : l'état des lieux de la régulation foncière, le cadre institutionnel, les objectifs de la politique foncière, les orientations et axes stratégiques de la politique foncière et la mise en œuvre de la politique foncière.

La décision de l'Etat malagasy sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains – la politique foncière – sont énoncées dans la partie « *objectifs de la politique foncière* » qu'on peut résumer ainsi : l'officialisation ou la formalisation des droits fonciers locaux – « *les actes sous seing privés (les petits papiers), enregistrés par les démembrements locaux de l'Etat – fokontany et communes* » (cf. §20 de la lettre de politique foncière) et la sauvegarde, et la régularisation des droits fonciers écrits.

Pour sortir de l'instabilité dans le droit de jouissance – l'appropriation-usage –, cette nouvelle politique foncière renforce le processus vers la généralisation de l'appropriation-attribution du foncier – le foncier en tant que propriété privée, un capital – par le biais de la sécurisation foncière ne doit plus être laissé à la seule attribution de l'Etat, mais partagé avec des entités autres que lui, plus précisément aux collectivités publiques locales plus proches de la population (§32 LPF).

La sécurisation foncière est donc le pivot central de cette politique foncière, qui n'est plus le monopole de l'Etat mais partagée à une entité autre que lui, une entité décentralisée (§31 et 32 LPF). Cela impliquera la coexistence de deux systèmes de sécurisation foncière, celui de l'Etat et celui de la collectivité territoriale décentralisée. En outre, la sécurisation foncière ne se cantonnera plus à la protection de la propriété elle-même, mais elle a beaucoup plus des visées économiques.

Cette décision de la réforme sur la sécurisation foncière est arrivée à son terme grâce à la synthèse des constats de la réalité sur terrain et des orientations économiques évoquées dans les documents de politique nationale et celles des bailleurs de fonds.

La décision politique vers la décentralisation de la sécurisation foncière est basée sur le résultat d'analyses de l'état des lieux de la régulation foncière à Madagascar ; un bilan qualifié de « crise foncière » qui est entendu au sens médical selon Etienne le ROY<sup>87</sup> dont les symptômes, les impacts et les remèdes sont relatés par la LPF.

En résumé, le constat démontre que le système domanial est en double décalage tant avec l'ampleur de la demande sociale qu'avec les capacités des pouvoirs publics ; les actes sous seing privé sont la réponse citoyenne à cette culbute du système domanial<sup>88</sup>. La conciliation de la légitimité des pratiques

<sup>87</sup> Le BRIS, E., Le ROY, E., MATHIEU, P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière* ; Karthala ; p. 165.

<sup>88</sup> TEYSSIER, A., RAVELOMANANTSOA, Z., RAHARISON, H., *La réforme foncière ou le pari de la compétence locale* in Frédéric SANDRON ; Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar ; CITE-KARTHALA ; Paris-Antananarivo ; pp.19-33.

foncières des millions d'acteurs locaux, avec la légalité des textes réglementaires d'une application chère et compliquée est la solution avancée face à cette crise.

La LPF de 2005 affirme donc explicitement que la gestion foncière relève des affaires locales ; d'ailleurs, elle n'a qu'à confirmer la réalité, tandis que dans l'histoire de Madagascar c'était toujours la communauté de base par le biais du *fokonolona* qui était sollicitée pour organiser l'appropriation foncière ou régler les conflits y afférents. Elle est toujours impliquée même dans la procédure de reconnaissance domaniale.

Le *Tableau n°1* donne une présentation synoptique de cette crise foncière ainsi que ses impacts et remèdes d'après la LPF.

Quant à l'orientation économique de la sécurisation foncière que la LPF veut adopter, elle s'est inspirée à la fois des documents de politique nationale (Madagascar Action Plan (MAP), du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), de la Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR), de Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR) et du Plan Directeur Quinquennal pour le Développement Rural (PDQDR)) (Cf. §23 au §27 LPF) qui retracent d'une part les tendances économiques actuelles influencées par la mondialisation en poussant davantage les pays en voie de développement vers l'économie de marché, et d'autre part, les recommandations des bailleurs de fonds (le FMI et la Banque mondiale) qui exigent l'amélioration de l'environnement économique (micro et macro) par l'investissement local ou venant de l'étranger (Investissement Direct Etranger, IDE) pour aboutir à la croissance et au développement. Ces documents affirment que le foncier joue un rôle très important lequel conditionne la réussite pour leur mise en œuvre et revendique aussi une adaptation du système foncier selon le contexte actuel. La LPF s'approprie en mettant en exergue comme sa finalité une gestion foncière favorable à l'investissement privé national ou étranger (Cf. §28 de la LPF).

Parler d'investissement, c'est parler du capital, de financement tout simplement de l'argent ; « pour créer de crédit et générer des investissements, on n'engage pas les biens corporels eux-mêmes (la terre par exemple), mais les représentations de leur propriété – les titres ou les valeurs dûment enregistrés – régies par les règles en vigueur partout dans un pays. Ce n'est pas avec de l'argent qu'on gagne de l'argent : il faut qu'il existe d'abord un droit de propriété ; l'argent présuppose la propriété » dicit l'économiste péruvien Hernando de SOTO, tout en s'inspirant de l'analyse des économistes allemands Gunnar HEINSOHN et Otto STEIGER<sup>89</sup> qui affirment que « l'argent n'est jamais créé *ex nihilo* du point de vue de la propriété, laquelle doit toujours exister avant que l'argent puisse exister ».

Ainsi, la formalisation du droit sur le foncier – l'enregistrement des droits par le biais de la *publicité foncière*<sup>90</sup> – est la condition préalable pour aboutir à l'investissement économique ; donc les

<sup>89</sup> DE SOTO, H., 2005, *Le mystère du capital* ; Champs Flammarion ; Paris ; pp. 80-81.

<sup>90</sup> *Publicité foncière* : Formalité administrative destinée à faire connaître à toutes personnes intéressées, la situation juridique d'un bien immobilier (nature des actes de transfert de propriété, servitudes affectant les immeubles, hypothèque dont il est grevé...). La publicité foncière est assurée par les conservateurs fonciers auprès des services fonciers ou par les maires auprès des GF.



dispositions juridiques qui prônent le droit de jouissance sur la terre ne sont plus adaptées aux objectifs des documents de politiques économiques actuelles. Cette dimension économique et financière explique la décision politique malagasy de 2005 pour la formalisation des droits sur la terre ; mais la sécurisation foncière n'atteint pas son objectif économique tant qu'elle ne touche pas le plus grand nombre de propriétés dans le pays. Elle ne doit pas bénéficier seulement aux couches favorisées, mais au plus grand nombre de la population, sinon le développement ne sera jamais atteint. Si un jour, la majorité absolue des propriétés foncières dans le pays en développement était formalisée, le taux d'octroi de crédit par les institutions financières (Banques, institutions de micro-finances) augmenterait exponentiellement (loi de Metcalfe)<sup>91</sup>. Automatiquement, le taux d'intérêt diminuerait du fait que les charges administratives s'amoudraient en fonction du nombre de bénéficiaires de crédit. L'accès au crédit par le plus grand nombre de la population est le début d'une économie capitaliste, car l'obtention de crédit oblige les propriétaires à investir sérieusement pour ne pas se déposséder de leurs biens par la procédure de saisie immobilière en cas de non remboursement. L'investissement suscitera automatiquement l'augmentation de la production ; il deviendra conséquent si la majorité y accédait.

La politique foncière malagasy opte donc pour l'approche capitaliste, mais au profit de la majorité de la population, c'est-à-dire de sortir de l'appropriation - usage vers l'appropriation - attribution au profit de tous. L'objectif principal de la LPF ira dans ce sens dont l'ambition sera de répondre à la demande massive en sécurisation foncière de la population : *« l'objectif principal est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits »* (Cf. §29 LPF).

La nouvelle politique foncière a aussi une dimension écologique, sociale et d'aménagement, surtout agricole. La valorisation de toutes ces dimensions s'appuie aussi sur la sécurisation foncière (§28 LPF). Eu égard à la démarche de la réalisation de la politique foncière, la LPF annonce tout d'abord ses axes stratégiques puis les organes de sa mise en œuvre.

La sécurisation en tant que fondement principal de la politique foncière malagasy se présentera sous deux formes d'après la prise en compte des pratiques locales en la matière : la sécurisation foncière assurée par l'Etat selon le système classique de l'*Act Torrens* et celle qui sera assurée par la collectivité territoriale décentralisée. Donc, les axes stratégiques de cette politique doivent reposer au moins sur ces deux organes de sécurisation foncière.

Pourtant, la politique foncière est une décision publique où la loi doit intervenir impérativement

<sup>91</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/loi\\_de\\_Metcalfe](http://fr.wikipedia.org/wiki/loi_de_Metcalfe)

*Loi de Metcalfe : pour faire simple, la loi dit simplement que plus il y a d'utilisateurs dans un réseau plus ce réseau aura de valeur. Prenons l'exemple de n'importe quel réseau social, type téléphone portable ou « Facebook ». Si vous vous trouvez seul inscrit vous n'y trouvez aucune utilité, mais si toutes vos connaissances font également partie du réseau alors les fonctions de partages et d'échanges commencent à prendre du sens.*

pour la mettre en œuvre ; ainsi, la réforme de la réglementation foncière rentre dans la catégorie de ces axes stratégiques mais à titre accessoire comme la formation, mais ils ne sont pas les moindres, voire les préalables pour sa mise en œuvre.

C'est la raison pour laquelle la LPF présente quatre axes stratégiques pour mener la politique foncière :

- la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ;
- l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
- la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- un programme national de formation aux métiers du foncier.

Quant à la mise en œuvre, la politique foncière se décline en un programme dont le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) assure le rôle de maître d'ouvrage par l'intermédiaire de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF). Cette fonction de maître d'ouvrage consiste à superviser les réalisations du maître d'œuvre, c'est-à-dire de veiller au bon déroulement du Programme National Foncier (PNF) et de vérifier la conformité de l'engagement des dépenses. Les supervisions qui vont être menées par le maître d'ouvrage se concrétisent par des actions d'orientation et de suivi, qui seront assurées par l'observatoire du foncier composé par le comité d'orientation et de suivi et la cellule d'information et de suivi-évaluation :

- l'observatoire du foncier est un organe technique informel, au service du maître d'ouvrage chargé d'observer régulièrement les orientations et les activités du PNF ainsi que les impacts des interventions du PNF ;
- le comité d'orientation est un organe consultatif composé par des représentants du MAEP initialement, et est désormais assuré par le Ministère de l'aménagement du territoire et de la DDSF, des autres ministères concernés et de la société civile ainsi que les bailleurs de fonds qui soutiennent le PNF. Dans ses attributions, il examine le programme de travail et les rapports préparés par la cellule exécutive du PNF afin de donner ses avis et recommandations à l'attention du maître d'ouvrage ;
- la cellule d'Informations et de Suivi-Evaluation est chargée de mettre en œuvre les études d'accompagnement et de suivi-évaluation du PNF pour mesurer les effets et la performance de sa cellule exécutive.

### **Les démarches anthropologiques de la politique foncière malagasy : à la recherche de l'effectivité et de l'efficacité du droit foncier**

Le terme anthropologie vient de deux mots grecs, *anthrôpos* qui signifie être humain et *logie* qui signifie l'étude. L'anthropologie est la branche des sciences qui étudie les êtres humains sous tous leurs aspects, à la fois physique (anatomie, physiologie, pathologie, évolution) que culturels (sociaux, psychologie, géographiques, etc.). Quant à l'anthropologie juridique ou du droit, « *elle est un regard*

*interdisciplinaire, d'origine anthropologique sur le droit, qui lui apporte sa connaissance du droit non étatique, en de leur comparaison »<sup>92</sup> dont le but est de rendre efficace et effectif les règles juridiques.*

En droit positif, prôné par l'école positivisme juridique de Hans KELSEN et de Carré de MALBERG qui est suivi par les Etats africains francophones, le droit se définit en tant qu'ensemble des règles et normes générales et impersonnelles qui régissent les rapports sociaux et génèrent des prérogatives et droits pour les personnes, notamment par l'intervention de puissance publique, notamment de l'Etat.

Donc, pour les juristes positivistes, seuls peuvent être appelées « *droit* » les règles et pratiques normatives reconnues officiellement par l'Etat. Celles qui ne le sont pas, même, rassemblant les critères dégagés par la doctrine juridique caractère général et coercitif, ayant pour finalité l'organisation de la vie en société et les relations qui s'établissent entre les personnes composantes rentrent dans le « *non-droit* ».

L'anthropologie permet de faire la comparaison entre le droit et le non-droit dans le but d'apporter des solutions permettant de rendre effectif et efficace les règles de droit :

- on entend ici par effectivité la qualité de l'adéquation entre ce que l'on fait effectivement et ce que l'on voulait faire ; l'effet est rapporté à la finalité. La notion d'effectivité du droit a donc un sens polyvalent car elle se mesure à partir du résultat. Une loi inefficace peut être de la volonté de son auteur ou d'un fait inattendu. Le résultat de l'application de la législation foncière coloniale est une illustration de l'ineffectivité voulue au détriment des indigènes, mais elle se qualifie effective vis-à-vis de son auteur. Une loi peut aussi être ineffective par elle-même, ineffective non intentionnelle parce qu'elle « n'a pas de dents » selon l'adage des administrateurs publics en parlant des lois ne disposant pas de sanctions ou peu. De plus, une loi peut aussi donner des conséquences inattendues que leur auteur n'avait pas prévues.
- quant à l'efficacité, elle rejoint la notion d'effectivité dans le sens que le résultat produit est conforme au souhait de son auteur.

Avec l'anthropologie du droit, ce n'est plus l'Etat seulement qui est l'auteur retenu pour définir le résultat attendu par une loi, mais elle inclut d'autres entités surtout les plus concernées.

L'anthropologie, en tant que science étudiant l'aspect culturel des êtres humains, amènera l'Etat à considérer d'autres cultures juridiques autres que les siennes - l'altérité - à prendre en considération les règles et pratiques renfermant des caractères juridiques mais n'étant pas sanctionnées par les lois officielles : le non-droit.

A la différence du droit comparé qui ne fait que distinguer les logiques au sein des règles étatiques – droits exogènes –, au contraire, l'anthropologie est un outil permettant de rendre les droits non

<sup>92</sup> NICAULO, G., PIGNARRE, G., LAFARGE, R., 2007, Ethnologie juridique, Autour des trois exercices ; Dalloz ; Paris ; p. 28.

étatiques règles endogènes dans le cadre de la comparaison<sup>93</sup> afin d'aboutir à l'efficacité et l'effectivité des règles juridiques. Pour aboutir à l'anthropologie de droit, un travail théorique de modélisation et de conceptualisation, il faut passer à l'ethnographie de droit et à l'ethnologie qui ne sont que les branches de l'anthropologie.

L'ethnographie est un mot composé du préfixe grec *ethno-*, qui signifie toute classe d'êtres d'origine ou de condition commune et du suffixe grec *-graphie* qui se traduit littéralement écrire. Elle est donc la science de l'anthropologie dont l'objet est l'étude descriptive et analytique sur le terrain des mœurs, des coutumes de population déterminées. L'ethnographie du droit est en quelque sorte un recueil des données à partir de l'expérience sur terrain ; elle est l'acteur de la comparaison entre le droit et le non-droit, elle est son acteur – c'est le juriste de terrain<sup>94</sup>. Avec l'ethnographie, l'enquête s'étend sur toutes les règles juridiques d'origine étatique ou non.

L'ethnologie est la démarche explicative pour agencer les données éparses recueillies lors de l'ethnographie. Cette démarche a été suivie lors de l'élaboration de la politique foncière malagasy si on se réfère à la LPF.

La partie n° 1 qui s'intitule « état des lieux » se subdivise en trois sous-parties et la partie n° 2 « cadre institutionnel » restitue les études ethnographiques et ethnologiques du droit foncier malagasy :

- La partie de l'ethnographie juridique : les sous-parties « constat », « réponses citoyennes » et « cadre institutionnel » relatent les réalités sur terrain reproduites par les enquêtes ethnographiques du droit foncier malagasy. En résumé, l'ethnographie de droit foncier malagasy démontre qu'il y a une crise foncière se manifestant par l'ineffectivité et l'inefficacité du droit foncier étatique face aux conflits fonciers généralisés dont le droit foncier local non-étatique essaie d'apporter de solutions, mais ne procure pas des solutions adéquates ;
- La partie de l'ethnologie : ce sont les sous-parties « les impacts de la crise foncière sur la vie économique et sociale » ainsi que « les réponses citoyennes à la crise foncière et enjeu de la réforme foncière » qui représentent la partie explicative, l'ethnologie du droit foncier malagasy. L'ethnologie du droit foncier malagasy, d'après toujours ce qui a été dit dans la lettre de politique foncière, explique que l'inefficacité et l'ineffectivité sont dues à la centralisation ou monopolisation du système domaniale et foncier amplifiée par la cherté, la complexité de la procédure d'immatriculation et l'ignorance de la loi par la majorité de la population.

A partir des démarches précédentes, l'ethnographie et l'ethnologie, les solutions conceptuelles

<sup>93</sup> NICAULO, G., PIGNARRE, G., LAFARGE, R., 2007, Ethnologie juridique, Autour des trois exercices ; Dalloz ; Paris ; p.28.

<sup>94</sup> *Ibidem*, NICAULO, G.

qui sont avancées pour remédier à la crise foncière afin d'aboutir à l'efficacité et à l'effectivité du droit foncier reposent d'une part, sur l'amélioration de l'existant, le droit foncier de l'Etat « *restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques* », et d'autre part, sur l'intégration des règles et pratiques locales par le biais de la démonopolisation de la gestion foncière – la décentralisation de gestion du foncier.

## Conclusion

---

Des efforts considérables ont été entrepris dans l'amélioration de la politique foncière à Madagascar, mais il reste encore beaucoup à faire du fait que la réalité ne démontre pas la fonction que devrait jouer le foncier en matière économique en tant qu'un levier de développement. Cette situation est expliquée par le fait que les politiques foncières qui se succèdent, même celles de 2005, se cantonnent uniquement à la sécurisation du droit sur la terre ; or une vraie politique foncière devrait fournir une décision claire sur l'articulation raisonnée entre les modes d'accès à la terre, son utilisation et la sécurisation du droit sur la terre. La politique foncière est un outil économique, ainsi elle contribue à la réalisation de la vision économique d'un pays. Madagascar en tant que pays à vocation agricole, dont la grande majorité de la population (80%) vit des produits de la terre, devrait miser beaucoup sur sa politique foncière comme un des principaux outils pour son développement socio-économique. Faute d'articulation entre les politiques sectorielles, notamment celles du foncier, d'aménagement du territoire et de l'agriculture et de l'élevage, la terre ne nourrit pas l'ensemble de sa population à Madagascar ; plus de 65% de la population étant en état d'insécurité alimentaire (EPM, 2003). Cette situation serait aggravée si on ne change pas rapidement la manière de travailler actuellement. A force de réaliser l'objectif de sécurisation foncière massive tant par le biais du titre foncier que du certificat foncier et faute d'une planification spatiale, Madagascar s'oriente (consciemment et/ou inconsciemment) beaucoup plus vers un phénomène de micro-parcellisation ; alors, cette dernière est un des facteurs limitant la rentabilité de la production agricole. Les petits exploitants agricoles – représentant les 70% des ménages agricoles qui détiennent en moyenne une superficie de moins de 1,5 ha (EPM, 2010), parcelles peu rentables qui sont souvent morcelées (taille moyenne du ménage rural : 4,9 (EPM, 2010)) pour cause d'héritage n'arriveront jamais à combler les besoins en aliment soit pour eux-mêmes soit pour les autres. Donc, les décideurs politiques avec la société civile ont intérêt à mener des dialogues de politique basées sur la mise en synergie entre la vision économique, la planification spatiale, la stratégie pour l'amélioration du rendement agricole, l'accès à la terre et la sécurisation du droit sur la terre.

## Bibliographie

---

ALLIOT, M., 1965, *Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophone et à Madagascar*, in *Etudes de droit africain et de droit malgache* ; Ed. CUJAS, pp. 235-256.

BACHELET, M., préface de ALLIOT, M., 1968, *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire*, LGDJ, PICHON R. et DURAND-AUZIAS R., Paris, 677 p.

CALLET, F. (R.P.), *Tantara ny Andriana eto Madagascar*, 1981, Imprimerie Nationale, Antananarivo. 2 volumes, 1243 pages.

DE SOTO, H., 2005, *Le mystère du capital*, Champs Flammarion, Paris, 303 p.

HUGON, P., 2005, *La stagnation de l'économie malgache : rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période*, *Revue internationale et stratégique* 2005/4, N° 60, pp. 19-32.

Le BRIS, E., Le ROY E., MATHIEU P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière, Karthala, 359 p.

NICAULO, G., PIGNARRE, G., LAFARGE, R., 2007, *Ethnologie juridique, Autour des trois exercices*, Dalloz, Paris, 423 p.

RAISON, J-P., 1969, *Les travaux du service topographique et leur utilisation en sciences humaines*, Ed. ORSTOM, Madagascar, *Revue de géographie* N° 14, Faculté des Lettres, Laboratoire de Géographie, Université de Madagascar, 22 p.

ROCHEGUDE, A., 2004, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière – Rapport institutionnel et juridique*, Projet BVLAC, CIRAD, 47 p.

TEYSSIER, A., RAVELOMANANTSOA, Z., RAHARISON, H., *La réforme foncière ou le pari de la compétence locale* in Frédéric SANDRON ; *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar* ; CITE-KARTHALA ; Paris-Antananarivo ; pp.19-33.

## Webographie

---

COMBY, J., 2004, *Quelles idées simples sur les politiques foncières locales* ; *Etudes foncières* ; n°110, juillet-août 2004 ; p. 7. <http://pagesperso-orange.fr/joseph.comby/pol-fonc/110Comby1.pdf>

[http://fr.wikipedia.org/wiki/loi de Metcalfe](http://fr.wikipedia.org/wiki/loi_de_Metcalf)

<http://www.worldbank.com>

## Illustration

### Tableaux

*Tableau n°1 : Présentation synoptique de la crise foncière*

<i>Les symptômes de la crise foncière</i>	<i>Les impacts de la crise foncière</i>	<i>Les remèdes de la crise foncière</i>
<p>(Cf. § 1 au § 9 LPF) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accrochage au système de sécurisation étatique face à la reculade de la gestion foncière traditionnelle suite à la montée de l'individualisation et à la marchandisation de la terre ;</li> <li>- Faible capacité de délivrance des titres fonciers ;</li> <li>- Rareté de l'enregistrement des mutations ;</li> <li>- Coûts élevés des opérations cadastrales ;</li> <li>- Paralysie du service public fourni par les circonscriptions déconcentrées chargées de l'administration foncière ;</li> <li>- Panne du dispositif de sécurisation foncière en vigueur ;</li> <li>- Insécurité foncière généralisée ;</li> <li>- Développement des conflits fonciers ;</li> <li>- Recrudescence de la corruption.</li> </ul>	<p>(Cf. §10 au §19 LPF)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réticences à l'investissement ;</li> <li>- Dégradation du climat social ; encombrement des tribunaux ;</li> <li>- Blocage de la décentralisation ;</li> <li>- Perte de crédibilité de l'Etat ;</li> <li>- Les usagers semblent ignorer la loi ;</li> <li>- La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse ;</li> <li>- Les services fonciers sont démunis et saturés ;</li> <li>- La centralisation du système domanial et foncier</li> </ul>	<p>(Cf. §20 au §22 LPF)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Changement de l'approche et adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale</li> <li>- <u>Solution adoptée spontanément par la population</u> : droit foncier local basé par des actes sous seing privés à faible portée juridique.</li> <li>- <u>Solution radicale</u> : conciliation de la légitimité des pratiques foncières des millions d'acteurs locaux, avec la légalité des textes réglementaires d'une application chère et compliquée.</li> </ul>

## Table des matières

---

Articles	Titres	Auteurs	Page
	<b>Avertissement des coordinateurs scientifiques</b>		2
	<b>Avant-propos</b>		2
	<b>Remerciements des coordinateurs scientifiques</b>		3
	<b>Auteurs</b>		4
	<b>Encadrés, tableaux, illustrations</b>		6
	<b>Acronymes et abréviations</b>		9
	<b>Préface</b>		11
	<b>Préambule</b>		12
<b>Article 1</b>	Des politiques foncières au service d'un aménagement du territoire dirigiste – Madagascar du temps des royaumes à la fin du XXème siècle	Zo Ravelomanantsoa Josélyne Ramamonjisoa	19
<b>Article 2</b>	La sécurisation foncière dans et autour du complexe d'aires protégées de la Montagne d'Ambre	Nathalie Ramilamanana Jules Razafiarjaona Rolland Razafindraibe Sylvain Ramananarivo Sigrid Aubert Gilon Romaine Ramananarivo	42
<b>Article 3</b>	Sécurisation foncière autour des réserves indigènes à Ambanja nord-ouest de Madagascar	Rajo Andry Rafehimanana Josélyne Ramamonjisoa	56
<b>Article 4</b>	Les terrains à statuts « obsolètes » aux alentours du lac Itasy	Voniharilanto Razafimahatratra Gabriel Rabearimanana Henri Raharison Hasimpirenena Rasolomampionona	67
<b>Article 5</b>	Régulation foncière dans le système agro-sylvo-pastoral. Cas de la forêt d'Ambihy, Commune rurale de Betatao Poste-Anjozorobe	Malala Sahondra Ranaivoson Jules Razafiarjaona Rolland Razafindraibe Sylvain Ramananarivo Sigrid Aubert Gilon Romaine Ramananarivo	90
<b>Article 6</b>	Les occupations actuelles sur les cadastres indigènes dans la commune de Miadanandriana (Analamanga)	Zo Nandrianina Ralijaona Razafimahefa Rasoanimanana	108
<b>Article 7</b>	La dynamique foncière du système forestier ouverte à la réforme de 2005 dans la commune rurale de Mandialaza. District de Moramanga	Tovo Bui Van Dinh Jules Razafiarjaona Rolland Razafindraibe Sylvain Ramananarivo Sigrid Aubert Gilon Romaine Ramananarivo	121
<b>Article 8</b>	Les enjeux des compromis dans la valorisation de l'espace d'une zone forestière par la certification foncière – Cas de la Commune rurale de Beforona	Andriamihaja Rina Soavelo Jules Razafiarjaona Rolland Razafindraibe Sylvain Ramananarivo Sigrid Aubert Gilon Romaine Ramananarivo	140



<b>Articles</b>	<b>Titres</b>	<b>Auteurs</b>	<b>Page</b>
<b>Article 9</b>	Stratégies paysannes et analyse comparative de la mise en valeur dans les A.M.V.R du Lac Alaotra et de Manakara	Tovo Heriniaina Rakotonirina Chantal Radimilahy	156
<b>Article 10</b>	Contribution à l'étude de l'évolution de la politique foncière à Madagascar : analyse diachronique et anthropologique	Eric Hermann Raparison Romaine Ramananarivo	171

CITE Ambatonakanga  
Rue Samuel RAHAMEFY, BP 74  
101 Antananarivo, Madagascar  
[cite@cite.mg](mailto:cite@cite.mg)  
[www.cite.mg](http://www.cite.mg)

MYE  
16, Rue Raharinosy, Andohalo,  
BP 4029  
Antananarivo 101, Madagascar  
[mye@moov.mg](mailto:mye@moov.mg)



## LA TERRE : À QUI, POUR QUI, POURQUOI?

La contribution de SYLVA TERRA, grâce à la multidisciplinarité de l'équipe, a apporté un éclairage précis sur le rôle des Guichet Fonciers, à travers des exemples pris dans toute l'île. Les sites d'étude couvrent l'espace forestier, vallées et plaines rizicoles, collines de plantation des cultures de rente et de reboisement et concernent également les Aires Protégées et les Nouvelles Aires Protégées.

Les enquêtes ont révélé l'acuité des litiges fonciers redevables au manque d'informations. Sylva Terra aura contribué à éclaircir les données au travers de ses études qui valorisent la diversité des situations, la coexistence du droit coutumier, le maintien des concessions coloniales, l'occupation de terrains au statut obsolète.

Des progrès ont été accomplis dans l'accès à la terre malgré le maintien de systèmes polysémiques. Le Comité de révision des textes sur le foncier travaille en parallèle sur les textes législatifs et sur les résultats de recherche. Une dizaine d'années après la Lettre de politique foncière de 2005, la consolidation de la politique nationale foncière doit être effective dans le cadre du renforcement du réseau des échanges afin de mettre en synergie les différents modes de gestion foncière.

Les coordinateurs scientifiques, ayant participé activement dans l'élaboration du présent ouvrage, dans la coordination des activités de recherche au sein de leur département respectif, dans les travaux d'encadrement et dans la rédaction des articles, ont apporté leur expertise afin de capitaliser les résultats et d'assurer la continuité des activités de recherche dans le domaine du foncier.

**Romaine RAMANANARIVO.** Professeur Titulaire. Département Agro-Management. Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques. Université d'Antananarivo.

**Joselyne RAMAMONJISOA.** Professeur Titulaire. Département Géographie. Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Université d'Antananarivo.

**Docteur Chantal RADIMILAHY.** Directeur de l'Institut de Civilisations/Musée d'Art et d'Archéologie. Université d'Antananarivo.