



## **La Décentralisation de la Gestion Foncière à Madagascar**

### ***Cas des Communes rurales de Sahambavy et d'Analavory***

**Rapport de recherche  
2011**

Dr RASOAMALALAVAO Claire, MCR, Université de Fianarantsoa  
Dr RATOVOJANAHARY Roger, MCR, Université de Fianarantsoa  
Dr RASOAMAMPIONONA Clarisse, MCR, Université de Fianarantsoa  
RAZAFITODY Judicaël Fabrice, Etudiant en 3<sup>ème</sup> cycle, Université de Genève  
RAZAFINDRAHASY Amélie, Coordinatrice Fiantso Madagascar  
HARIMANGA Abel, Juriste, Fiantso Madagascar

Introduction .....	3
1 Méthodologie de recherche .....	4
2 La gestion coutumière de la terre à Madagascar : l'acquisition de terrain.....	5
3 La réforme foncière à Madagascar .....	6
4 La CR de Sahambavy .....	7
4.1 Présentation de la Commune .....	7
4.2 Le guichet foncier.....	8
5 La CR d'Analavory.....	8
5.1 Une Commune sans terre .....	9
5.2 La mise en place du guichet foncier à Analavory .....	10
5.3 Le jatropha dans la localité de Maizina.....	10
5.4 Le Fokontany de Satramaha: une propriété privée titrée .....	11
6 Discussion .....	11
6.1 Guichet foncier / Communes .....	12
6.2 Femme et foncier.....	13
6.3 Les grands investissements.....	13
7 Conclusion.....	14
Références bibliographiques .....	15
Glossaire .....	17

## Introduction

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 »<sup>1</sup>, à la faible capacité des services fonciers<sup>2</sup> entraînant un sentiment d'insécurité foncière généralisée. Les « terrains privés non titrés » qui sont sous la gestion de la Commune sont saturés, d'où une pression forte sur la terre. Quant aux domaines privés de l'Etat, ces grands espaces deviennent des objets de convoitise et sources de conflits entre la population locale, les responsables communaux et le SFR. Les disparités sociales, les litiges fonciers, l'aménagement du territoire et la gestion des domaines privés de l'Etat constitués par de grands espaces, sont aussi des sujets brûlants dans la gestion foncière.

Ainsi, la Lettre de politique foncière validée par le Gouvernement en mai 2005 a opté pour la réforme foncière. La reconnaissance des droits non écrits supprime le principe de la présomption de la domanialité. Dès lors, cette reconnaissance oblige la création de nouvelles compétences. Cette réforme se traduit en quatre axes stratégiques. Parmi ces axes figure la décentralisation de la gestion foncière. Tout cela constitue une étape importante pour la sécurisation foncière en milieu rural par la délivrance de certificat.

Cependant, dans les deux Communes objets de cette recherche, les prérogatives foncières des collectivités ne sont pas encore effectives. Par ailleurs, la collaboration entre Collectivités territoriales décentralisées et Services techniques déconcentrés qui détermine la réussite de la réforme foncière laisse à désirer. Actuellement, le débat autour de l'application de ladite réforme se réduit à la simple conduite technique du processus de certification foncière.

Par ailleurs, l'Etat central cherche à promouvoir les grands investissements sur les grands espaces dont la gestion lui revient à travers les SFR. Cependant, la Commune, en tant que collectivité locale, est souvent surprise des visites des prétendants « grands investisseurs » car elle n'a pas été avisée préalablement. Dès lors, comment promouvoir l'implication de la Commune et la société civile pour que ces investissements contribuent au développement économique local, ne mettent en danger la paix sociale et respectent l'environnement.

De plus, le processus de certification foncière ne concerne que ceux qui sont déjà propriétaires de terrain. Cela risquerait de renforcer l'injustice sociale qui exclut d'autant plus l'accès des femmes et des jeunes à la propriété foncière, compte tenu de certaines traditions locales. D'ailleurs, l'exclusion des femmes à la succession, à la propriété foncière constitue des freins au développement et des sources d'éclatement de la famille malgache. Ainsi, l'accès des femmes et des jeunes au domaine privé de l'Etat ne sera qu'une illusion.

Dès lors, comment appuyer les acteurs des Collectivités Territoriales Décentralisées et les acteurs locaux<sup>3</sup> dans la gestion foncière décentralisée<sup>4</sup> et notamment la gestion des " terrains vacants, les larges espaces" pour favoriser l'accès de la population vulnérable à la propriété foncière, avec la coexistence productive et pacifique avec les grands investissements, tout en préservant l'environnement et assurant la sécurité alimentaire ? Ces questions méritent des

---

<sup>1</sup> Isabelle Droy, Jean-Etienne Bidou et Patrick Rasolofo, « *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar* », *Perspective n°4 Taloha n°19*, janvier 2010

<sup>2</sup> Lettre de politique foncière paragraphe 7

<sup>3</sup> Il s'agit ici des acteurs (autorités traditionnelles, groupements, ONG, Associations, etc) oeuvrant et impliqués dans le foncier qui ne sont pas rattachés aux CTD.

<sup>4</sup> Gestion des Propriétés foncières privées non titrées conférées aux CTD de base par la Loi 2006-031 et son décret d'application 2007 – 110.

approfondissements par des recherches afin que l'application de la réforme foncière soit effective et favorable au développement inclusif et équitable.

Pour ce faire, ce rapport de recherche présentera successivement la méthodologie, la gestion coutumière de la terre, la réforme foncière, le cas des deux Communes cibles ainsi que la discussion qui s'en suit.

## 1 Méthodologie de recherche

Pour aborder la question, l'équipe ERDGF a choisi une approche théorique basée sur une documentation tirée des textes officiels (textes juridiques, PCD, PRD, Journal Officiel, ...). En plus, le choix de l'approche participative sur terrain s'est avéré judicieux. Ce qui nous a mené à opter pour ces outils de recherche-action pour le développement.

Suite à une recherche documentaire, ont été élaborés<sup>2</sup> des questionnaires par type d'acteurs, sur trois grands axes : la situation foncière des deux Communes cibles, les rapports entre grands investisseurs et situation foncière et la mise en place des guichets fonciers. Pour les deux Communes, les types d'acteurs suivants ont été ciblés : les chefs traditionnels<sup>56</sup>, les familles paysannes<sup>7</sup>, les responsables communaux (élus ou non)<sup>8</sup>, les investisseurs<sup>9</sup> déjà en place. Par l'existence de nouveaux investisseurs à Analavory, de questionnaire spécifique a été prévu pour ces derniers.

En plus, des entretiens et des focus group ont eu lieu avec tous les acteurs impliqués dans la DGF au niveau de la Commune qui ont vu la participation des acteurs communaux et des groupes vulnérables en l'occurrence les femmes, les petits paysans et les jeunes.

Dans le souci de faire ressortir les liens de causalité entre le foncier et le développement, la recherche a été faite par une équipe pluridisciplinaire (anthropologie, sociologie, sociolinguistique, juristes, Sciences de l'éducation et pédagogie) dénommée Equipe de Recherche en Décentralisation de la Gestion Foncière (ERDGF) composée d'enseignants - chercheurs de l'Université de Fianarantsoa, de chercheurs et d'assistants chercheurs.

L'ERDGF a été constituée suite à un appel d'offre de recherche de l'IS - Academy sur la gouvernance foncière pour un développement durable et équitable. Ce projet se présente comme une opportunité pour évaluer la possibilité de développer un partenariat durable entre l'Université de Fianarantsoa en tant qu'institution d'enseignement supérieur et de recherche scientifique et *Fiantso Madagascar* en tant qu'association œuvrant dans la décentralisation et la gouvernance locale.

Dès lors, un TDR a été élaboré. En effet, le contexte global à Madagascar, en terme de développement, suscite plusieurs questions de fond sur l'existence / la faisabilité / la réalité de la réforme foncière dans le sens du développement durable et équitable. Aussi, des textes et lois sur le sujet ont été mis en vigueur. En application, la Commune se voit dotée de nouvelles compétences pour mettre en place des services administratifs locaux, appelés « Guichet Foncier ».

Dans cette perspective, la gouvernance foncière consiste à gérer des intérêts divergents, des demandes concurrentes (sur un même terrain) et des processus d'inclusion et d'exclusion. Elle concerne aussi les processus de changement dans les institutions, par exemple les règles sur l'accès à la terre et la nature de changement des régimes d'une propriété, couvrant ainsi une large gamme de thèmes (le droit de la

---

<sup>5</sup> 12 notables à Sahambavy, 2 ampanjaka et 4 lohatragny pour Analavory

<sup>7</sup> 20 pour Sahambavy, 20 pour Analavory

<sup>8</sup> 10 pour Sahambavy, 8 pour Analavory

<sup>9</sup> 01 pour Sahambavy. Pour Analavory, les investisseurs n'ont pas voulu recevoir l'équipe de recherche.

tenure, l'administration foncière, l'utilisation de la terre, les systèmes de règlement de conflit, la décentralisation).

La recherche entreprise a donc pour objectifs :

- o d'optimiser le lien entre la gouvernance foncière, le développement durable et le soulagement de la pauvreté,
- o de négocier les opportunités d'accès à la terre dans un contexte de développement inclusif et équitable.

Pour l'ERDGF, il s'agit de générer, analyser, synthétiser et disséminer la connaissance en ce sens que la gouvernance foncière peut contribuer à un développement durable et équitable et durable, conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La recherche va permettre aux institutions partenaires de jouer le rôle de facilitatrices de processus de plaidoyer par l'éclairage technique au débat, au dialogue entre les acteurs et devront influencer les décisions publiques pour mieux gérer le domaine privé de l'Etat, pour que, dans l'avenir, la terre ne devienne une ressource convoitée et que la décentralisation de la gestion foncière soit effective et efficiente.

L'équipe s'est cantonnée sur deux Communes rurales : Sahambavy et Analavory, respectivement dans les régions Haute Matsiatra et Vatovavy Fitovinany, toutes les deux « Communes sans terre », Sahambavy ayant déjà un guichet foncier inopérant et pour Analavory un guichet foncier en cours.

## 2 La gestion coutumière de la terre à Madagascar : l'acquisition de terrain

A Madagascar, la terre s'acquiert par héritage, par mise en valeur, par dotation, par transaction avec des discriminations de genre. Sahambavy et Analavory sont des cas représentatifs.

### **L'héritage :**

Seuls les enfants mâles sont héritiers des patrimoines fonciers hérités du père avec l'accord tacite de la communauté villageoise (*fokonolona*).

### **La mise en valeur :**

La mise en valeur est source d'acquisition de terrain. Cela se fait par aménagement : défrichement, construction de diguettes et par la suite par la culture de produits vivriers ou de rente. Personne n'a le droit de réclamer ces terrains considérés comme propriétés privées, individuelles. La remise en cause crée des tensions sociales basées sur des conflits fonciers.

Dans les pratiques, rien n'empêche les femmes de mettre en valeur des parcelles. Mais cela n'implique pas qu'elles peuvent s'en approprier automatiquement. Par exemple, l'impunité est de tradition en cas de vol commis par un homme sur la récolte de sa propre soeur.

### **La délimitation des terrains :**

Chaque parcelle acquise est délimitée par des preuves matérielles à l'exemple des *fotatra* (arbres vivaces plantés dans les coins d'un terrain pour servir de délimitation, de bornes) qui peuvent être des cocotiers, des jacquiers ou autres. Rien n'est écrit. La superficie se mesure par notion d'exploitation traditionnelle. Par exemple « *diaongy tapak'andro* » (le piétinage d'une demi journée) équivaut en une rizière d'une certaine superficie. Le paiement d'impôts foncier est considéré comme un début de preuve matérielle d'appropriation foncière. Ainsi, les *fotatra* devraient être entérinés par les guichets fonciers.

**Donation de patrimoine foncier et résolution de conflits :**

La donation se fait obligatoirement en présence des autorités traditionnelles suprêmes (*ampanjaka, notables*). Avant, la donation a été verbale mais actuellement elle est formalisée (par écrit).

Les enquêtes ont montré que les litiges fonciers, nonobstant l'existence du Conseil communal, sont soumis aux autorités traditionnelles (*ampanjaka* ou équivalents). Les habitants de la Commune préfèrent de loin résoudre leurs conflits devant cette instance que de les amener devant une autorité légale. Ils agissent ainsi, puisqu'ils connaissent le mécanisme de la loi coutumière et, surtout, ils sont assurés que celle-ci est acceptée par la conscience collective.

En fait, le foncier s'avère un exemple frappant de pluralisme juridique et des fois par confrontation de la légitimité et de la légalité.

### **3 La réforme foncière à Madagascar**

Suivant la loi 2005-019 régissant les statuts des terres à Madagascar, il existe trois catégories de terrains : le Domaine de l'Etat, la Propriété privée et les Terrains à statuts spécifiques.

Si une propriété privée peut être une Propriété privée titrée ou une Propriété privée non titrée, seule les propriétés privées non titrées relèvent de la compétence des guichets fonciers.

La lettre de politique foncière adoptée le 03 Mai 2005 concerne la décentralisation de la gestion foncière, une nouvelle attribution de la Commune, et la consécration des droits non - écrits. Des « Guichets Fonciers » sont prévus d'être installés dans les Communes pour la gestion des « Propriétés Privées non Titrées » (PPnT) qui ne représentent qu'une partie de leur territoire. Ces Guichets fonciers sont des services communaux où sont rattachés des agents salariés de la Commune. Le SFR, responsable de la gestion des domaines privés de L'Etat, fait des opérations cadastrales et facilite l'installation des grands investisseurs.

Pour cela, le Programme National Foncier (PNF) a été mis en place. Un observatoire du foncier est fonctionnel au sein du PNF avec deux fonctions : observation régulière des orientations et des activités du PNF, observation des systèmes fonciers et de l'impact des interventions du PNF.

Afin de réaliser ces deux fonctions, l'Observatoire National du Foncier est constitué d'un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) et d'une Cellule d'Informations et de Suivi-Evaluation (CISE). Ces fonctions intéressent la société civile malgache, dont le « Sehatra Iombonana ho an'ny Fananan-tany » ou « Solidarité des Intervenants sur le Foncier » (SIF). Une des attributions du SIF est de faire remonter l'information sociale et technique portant sur le foncier auprès des responsables de la réforme afin d'offrir un cadre technique, administratif et juridique plus proche des attentes de la population et favorable au développement.

Etant membre de la SIF, et partenaire actif du PNF, FIANTSO Madagascar s'investit dans les activités et interventions de ces deux organisations notamment dans la mise en place d'une stratégie de communication favorable à la sécurisation foncière afin de faire circuler l'information qui permettra de représenter au mieux les intérêts et les attentes de la société civile et dans le plaidoyer au niveau des institutions étatiques et des différents acteurs du foncier.

Les études ont montré que bon nombre de responsables communaux ont une connaissance vague des textes en vigueur sur la gestion foncière dans les deux sites. Cette méconnaissance est le résultat d'un manque d'information et de dysfonctionnement entre les services techniques déconcentrés (STD) et les collectivités territoriales décentralisées (CTD). Par cette ignorance de la loi, les droits des citoyens

sont mal protégés. Les usagers des services publics, au lieu de faire valoir leur droit, se contentent des oui-dire.

## 4 La CR de Sahambavy

### 4.1 Présentation de la Commune

Créée en 1996, la CR de Sahambavy est à 23 km du Chef lieu de la Région de la Haute Matsiatra (Fianarantsoa). C'est une zone agricole sur une superficie de 92,38 km<sup>2</sup> à 1200 m d'altitude. Cette Commune compte 17 000 habitants répartis dans environ 2800 ménages. Historiquement, la population est betsileo et habitait dans la forêt d'Andohan'i Sahambavy. Suite à la pression coloniale, elle est forcée de la quitter pour rejoindre la plaine de Sahambavy. D'ailleurs, il n'y avait pas eu de migration vers ou hors de la Commune. Mais actuellement, des habitants des Communes voisines commencent à s'installer dans la partie Est.

Cette Commune a été retenue pour cette recherche à cause du fait qu' elle n'a pas de patrimoine foncier propre. En effet, plus des 2/3 des terrains de la Commune, soit 9 Fokontany sur 10, font partie du domaine privé de l'Etat. Cette superficie est composée des terrains ex-coloniaux (Water Park : 511ha, le Mimosa III : 850 ha) et le domaine des Eaux et Forêts (350 ha).

De plus, de grandes surfaces sont occupées par des investisseurs. La Société théicole (production, transformation, exportation) SIDEXAM occupe 850 ha. Lac Hôtel qui s'est engagé dans l'hôtellerie et tourisme s'approprie de propriétés privées titrées. Par ailleurs, il y a Rak's Volaille (élevage et vente de produits avicoles), FOFIFA (production de semence), Gérard (vaches laitières), Chan Fouï (viticulture, café, et *ravintsara* (pour huile essentielle).

Ces sociétés paient régulièrement leurs impôts fonciers à la Commune. Cependant, pour le cas du Lac Hôtel, les loyers versés auparavant à la Commune ne le sont plus actuellement faute de renouvellement de contrat de bail.

De la présence de ces investisseurs, la population locale bénéficie de quelques avantages. Ces investisseurs recrutent des autochtones pour les emplois qui ne demandent pas de spécialisation : recrutement des employés par Rak's Volaille, recrutement de femmes en particulier pendant la récolte théicole.

Ces mêmes investisseurs s'impliquent aussi dans le social par des aides de diverses formes. Pour SIDEXAM par exemple : mise à disposition de terrains pour appuyer quelques familles, de camion pour la Commune pour le transport de matériels, dotation de bois de construction pour les infrastructures publiques.

Cependant, en déduction des domaines privés de la ligne ferroviaire, des édifices sanitaires (Centre de Santé de Base) et des bâtiments scolaires (EPP, CEG, Lycée), il n'existe plus qu'une petite parcelle pour les propriétés privées non titrées. Ainsi, dans la réalité, la population occupe d'une manière illicite des terrains d'autrui pour construire leurs habitations et, pour leur survie, assurer leurs activités agricoles. Ce qui fait que 80% des terrains aménagés n'appartiennent pas aux occupants. Cette situation génère forcément des conflits fonciers nuisant au climat social.

Les occupants – exploitants des terrains sont des présumés héritiers ou des personnes ayant acquis des parcelles par transaction. Dès lors, ils n'ont pas le droit d'hériter et de transmettre légalement ces terrains à leurs progénitures. Cet état de fait inquiète actuellement beaucoup de paysans car suivant les réglementations en vigueur, il leur est impossible d'immatriculer ces terrains à leur nom. Face à cette situation, les notables souhaitent que leurs descendants héritent légalement des biens de leurs parents.

#### 4.2 Le guichet foncier

Depuis, la population constate que les systèmes mis en place tels l'Opération Domaniale Concertée (ODOC), pour régulariser leur situation, restent inefficaces, sans parler de la lourdeur des procédures d'immatriculation foncière. Les suspicions de corruption, au niveau du service des domaines ne font qu'aggraver les choses. Par exemple, à Ambalavao Ambohimandroso, une famille qui avait occupé un terrain pendant 27 ans a été expulsée car un nouveau venu s'est présenté avec un titre foncier en bonne et due forme. Le même cas s'est aussi produit dans la propriété Watel Parc.

De plus, légalement, les SFR, services déconcentrés de l'Etat, ont pour rôle d'appuyer techniquement la gestion foncière décentralisée. Cependant, voulant garder jalousement leurs anciennes prérogatives, ils montrent un réel manque de volonté à coopérer avec les CTD en ne fournissant pas par exemple le Plan d'Occupation Foncière (PLOF).

Compte tenu de la situation foncière dans la Commune, le guichet foncier installé reste inopérant.

Mais pour les notables, la mise en place du guichet foncier (BIF) est une opportunité pour résoudre le problème d'immatriculation des terrains. Pour ce faire, la dotation à la Commune par l'Etat de ces grandes surfaces, anciens terrains coloniaux devenus actuellement domaines privés de l'Etat, est une condition sine qua none. A cet effet des demandes ont été déjà adressées au Gouvernement. Par ailleurs, une franche collaboration entre CTD et STD s'avère indispensable.

Quoiqu'il en soit, seul l'Etat Central (Ministère) peut résoudre les problèmes. Toutefois, la délivrance d'attestation de mise en valeur des terrains par les délégués d'arrondissement reste une alternative à l'état actuel des choses. Pour cela, les responsables communaux devront continuer le recensement des foyers occupant les terres. En effet, avec l'appui de *Fiantso Madagascar*, 780 ménages ont été déjà identifiés pour Mimosa III.

### 5 La CR d'Analavory

Située à 60 km à l'Ouest de Manakara, Chef lieu de la Région de Vatovavy Fitovinany, cette CR est créée en 1996<sup>10</sup>. Elle est habitée essentiellement par l'ethnie Antemoro. Composée de 4 Fokontany<sup>11</sup>, elle s'étend sur 4200 ha. En 2006, elle compte dans les 7300 habitants. La population vit de la culture du riz, mais une bonne partie de leur revenu dépend de la vente des produits de rente tels que girofles, café, litchi, agrumes et bananes.

L'administration de la Commune se fait par deux instances différentes mais interdépendantes. Ce sont les responsables communaux et ceux du Fokontany, d'une part, et l'autorité traditionnelle, d'autre part. Les responsables communaux définissent la politique générale à suivre dans la Commune. Ils ont l'obligation de faire fonctionner les différents services administratifs de la Commune. Mais ce pouvoir n'est pas absolu parce qu'il est limité par celui de l'autorité traditionnelle. Celle-ci est dirigée par les *Ampanjaka*<sup>12</sup> et les *Fotsiloha*<sup>13</sup>. Ils rendent leur décision sur tout ce qui n'est pas

<sup>10</sup> Source : PCD de la Commune rurale Analavory

<sup>11</sup> Le Fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune (Article 2 du Décret 2007-151 modifiant certaines dispositions du Décret n° 2004-299 du 03 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany)

<sup>12</sup> Roi



administratif, et ne relève pas de la compétence communale mais de la tradition comme la discrimination à l'égard des femmes en matière foncière. L'autorité traditionnelle travaille étroitement avec l'autorité communale. Elle participe au dénouement des litiges au niveau du Fokontany. La faisabilité d'un projet – surtout s'il touche l'ordre posé par les ancêtres – pourrait dépendre du consentement d'un *Ampanjaka* ou d'un consortium d'*Ampanjaka*.

### 5.1 Une Commune sans terre

La Commune rurale d'Analavory est constituée par des *tanim-bazaha*<sup>14</sup> : La Marne, SANO - titre foncier n° 1567AG, la Soudure - titre foncier n° 276AG. Le bureau actuel de la Commune est bâti sur la propriété dite SANO. Il a fallu l'intervention du Président de la République lui-même pour que le propriétaire consente à lui céder un terrain de 2ha, la demande faite étant de 3 ha.

Vu l'étendue des terrains qui entreraient dans le cadre du « domaine privé de l'Etat » et les bonnes terres fertiles déjà acquises par des étrangers, la Commune n'aurait pas beaucoup de propriétés privées non titrées à gérer à moins que ces terrains soient affectés à la Commune comme le souhaitent la population et les responsables communaux. Dans ce cas, la gestion reviendra au guichet foncier.

Pour le moment, cette Commune est donc sans terre tout en étant une circonscription administrative.

Les statuts des terres à Analavory se résument dans le tableau ci-après.

*Statuts des terres dans la Commune Rurale d'Analavory (environ 4 300 ha)*

	Domaine de l'Etat		Propriété Privée		Terrains à statut spécifique
	Public	Privé	Titrée <sup>15</sup>	Non Titree	
Superficie estimée des terrains réellement occupés par les 172 personnes enquêtées (ha)			453	554	
Superficie estimative des terres selon leurs statuts (en ha)	71	1975	453	1662	190
Proportion par rapport à la superficie de la Commune (environ 4300ha)	<b>1,6%</b>	<b>45,4%</b>	<b>10,4%</b>	<b>38,1%</b>	<b>4,5%</b>

La terre manque aussi bien pour la Commune que pour la population. Elle a même perdu son pâturage ancestral à cause des investisseurs car tout bovidé surpris sur leur terrain équivaut à 10 000 Ariary d'amende. Dans le Fokontany d'Antavibe, les investisseurs ont abattu tous les pieds de jacquier plantés depuis des générations. C'étaient des arbres fruitiers plantés pour pallier à l'érosion et servir de nourriture pour la population surtout en période de disette.

Cependant, les investisseurs versent des ristournes à la région ainsi qu'à la Commune en fonction de la production. Actuellement, sans considération de la production, ils ont fixé des ristournes forfaitaires par Commune. Par exemple, l'année

<sup>13</sup> Un *Fotsiloha* c'est celui qui a exercé longtemps la fonction d'un *Ampanjaka* mais a dû la quitter en raison de son âge trop avancé. Il siège parmi les *Ampanjaka* lors d'une assemblée tranchant une affaire très importante pour la société.

<sup>14</sup> Terrains appartenant à des *vazaha*, des étrangers.

<sup>15</sup> Il est intéressant de savoir la période d'acquisition de ces titres qui nous échappée lors cette recherche.

2010, ils ont versé 200 000 Ariary (environ 70 euros) alors que le taux de ristourne a été déjà fixé par la Région.

Il est constaté que ces investisseurs font sortir des produits en cachette. Une fois, 24 tonnes de café ont été saisies à Ranomafana par la coopération inter - communale.

Pour pouvoir jouir de leur terre, la Commune ainsi que ses habitants ne peuvent espérer que les changements soient opérés au niveau législatif. Pour le moment, il s'agit d'une aspiration sociale. En d'autres termes, il est souhaitable que la gestion des larges espaces revienne à la Commune après un transfert de l'Etat.

## 5.2 *La mise en place du guichet foncier à Analavory*

Il est prévu qu'un guichet foncier devrait être installé à Analavory avec l'accompagnement de *Fiantso Madagascar*. La population attend de ce guichet foncier l'éradication des conflits fonciers par l'octroi des *kara-tany* comme ce qu'il y a avec les cheptels par les *bokin'omby* (livret individuel sur les bovidés). Une collaboration sérieuse avec le Service des Domaines est vivement souhaitée.

Les cas des deux localités (Maizina et Satramaha) citées en d'exemples ci-dessous représentent des situations incongrues illustrant les difficultés à surmonter sur l'opérationnalisation du guichet foncier à mettre en place.

## 5.3 *Le jatropha dans la localité de Maizina*

Une demande faite par trois nouveaux investisseurs étrangers totalisant 900ha de terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat dans la localité de Maizina a été accordée par l'Etat central sans que les responsables communaux et la population locale ne soient avisés. Or, 315ha inclus dans la Commune d'Analavory, sont en partie occupés par des autochtones. Cette superficie représente 7,5% de son territoire. Par ailleurs, d'autres investisseurs sont aussi déjà en place sans parler de la société Union Exploration Madagascar qui a eu un permis de recherche minier dans deux fokontany. Les soucis majeurs des paysans sont donc la diminution des surfaces cultivables, le comblement de leurs rizières par des remblais et le tarissement des sources.

La population locale ainsi que les élus locaux n'étaient au courant de la situation que lorsque ces étrangers ont aménagé les terrains par la plantation de *jatropha*. De plus, les autochtones ont été trompés car ils se sont rendus compte auprès du service de domaine que ces investisseurs ont demandé 900ha délimités jusqu'aux vallées alors qu'ils ont annoncé 300ha de terres fermes seulement. Il en est de même des autorités communales et des chefs traditionnels qui ont été simplement ignorés. Dès lors, les petits paysans autochtones anciennement installés ont été expulsés. Ceux qui continuent à exploiter ces terrains sont menacés de prison.

Par ailleurs, les autorités communales et la population d'Analavory ne veulent pas qu'un investisseur étranger s'établisse plus de 10 ans, contrairement au souhait des responsables du SFR optant pour un bail de 20 ans. En réalité, bon nombre de gens ne veulent même plus leur venue dans la Commune afin de ne pas toucher à leurs terres. Il est à rappeler que de négociations ont été entreprises par la population pour ne céder que 5 à 10ha, et que les vallées ne soient pas prises. Cependant les tentatives étaient vaines et même les députés consultés n'étaient pas de leur côté.

En fin de compte, la population déplore le manque de transparence et le fait de bafouer les procédures en ce qui concerne les questions foncières à savoir, l'affichage préalable pour des éventuelles oppositions, la reconnaissance opérée par une Commission de reconnaissance locale (CRL) dirigée par Le Chef de district. La population du Fokontany concerné doit être obligatoirement représentée.

Des discriminations ont été aussi constatées car des demandes de prescription acquisitives ont été déposées par les autochtones au service de domaine depuis plus de 12 ans. Jusqu'à maintenant, elles sont restées sans suite. Faute de moyen de recours à la disposition de la population, pour manifester leur désaccord, certains considèrent la recrudescence des feux de brousse comme un moyen pour chasser ces ravisseurs de terrains.

#### 5.4 *Le Fokontany de Satramaha: une propriété privée titrée*

Depuis des décennies, le groupe AKESSON, un investisseur étranger, s'est installé dans la localité de Satramaha<sup>16</sup>, domaine privé de l'Etat en ce moment, malgré le fait que des parcelles ont été exploitées par des familles paysannes. Ce groupe, de la Société SAMA, S.A. basée à Antananarivo, focalise ses activités sur la culture de rente comme le café et le girofle. Par la suite, Satramaha est devenu *Fokontany*, circonscription administrative à la base, grâce aux nombreux ouvriers qui travaillent à la société. D'après le témoignage du chef de Fokontany et du commandeur de la Société, les travailleurs en sont maintenant à la troisième génération – partant de leur ascendant – et que bon nombre d'entre eux ont même construit leur tombeau dans la propriété. Ils n'ont pratiquement plus d'attache dans leur Commune ou village d'origine. Leur chez soi, c'est Satramaha.

Pourtant, il arrive que des ouvriers se fassent renvoyer de leur travail et, par là, du village, ce qui laisse l'impression que Satramaha n'est pas un Fokontany<sup>17</sup> mais une propriété privée où la voix du propriétaire fait loi. Il faut noter que la Commune a du mal à travailler avec ce *Fokontany*. Tous les habitants exceptés les enfants, sont tous des ouvriers de la société. Aucun n'est disponible durant les jours ouvrables y compris samedi. Le chef de Fokontany lui-même n'est pas exempté. Pour organiser une réunion dans la propriété privée de la société, il faut attendre le dimanche. L'on se demande si est toujours une subdivision administrative de la Commune ou si les habitants du village sont encore libres de leurs mouvements.

Au début, le père Akesson a donné son accord verbal comme quoi la population peut exploiter une partie des terrains titrés à son nom. Il s'agit de contrat verbal dont il a été convenu que la population peut cultiver les rizières, et en compensation, l'investisseur peut jouir de l'eau de rivière. Mais actuellement, le fils veut expulser les petits paysans sans terre qui vivent sur leurs terrains. La population craint qu'il soit capable de détruire les cultures sur les terrains titrés à son nom et déplore que ces investisseurs ne se soucient pas des intérêts des autochtones.

Pour leur survie, les ouvriers louent des parcelles auprès de la société soit contre du travail, soit contre de l'argent – que les responsables de la société fixe eux-mêmes – soit en nature (riz, ...). Une telle situation est évidemment précaire pour les ouvriers de la société.

Selon un retraité de la société, qui est aussi *ampanjaka* de fonction, parmi les 270 ha titrés au nom du groupe, seuls 175 ha sont exploités.

## 6 Discussion

En résumé, la Lettre de Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration affirme que la vision déclinée du développement démontre que toutes les conditions favorisant le développement s'articulent autour des collectivités efficaces au service des citoyens responsables.

<sup>16</sup> Satramaha est un ancien village devenu actuellement un Fokontany.

<sup>17</sup> Le *Fokontany* est une circonscription territoriale de base.

En effet, l'élément central de cette nouvelle politique est la décentralisation de la gestion foncière. Dès lors, les multiples acteurs en charge de la réforme foncière se trouvant à tous les niveaux, avec des responsabilités partagées et complémentaires, sont à la base de l'effectivité et de la réussite de toute politique de développement.

Mais, l'état des lieux physique et l'état des lieux moral, cas de la Commune Rurale de Sahambavy et de la Commune Rurale d'Analavory, montrent que la décentralisation de la gestion foncière demeure lettre morte et, par là, la mise en place d'un développement durable et équitable reste une illusion.

Ainsi, pour ce faire, l'effectivité des Lois demeure une priorité absolue car il y va de la mise en place de guichet foncier au niveau des Communes, de la prise en compte des groupes vulnérables, en l'occurrence les femmes et des procédures relatives aux grands investissements, conformément aux principes de la décentralisation de la gestion foncière et de la bonne gouvernance

### 6.1 *Guichet foncier / Communes*

Le pluralisme juridique sur le plan foncier est plus tangible dans la société d'Analavory plus qu'à Sahambavy.

Les informations recensées lors des descentes successives sur le terrain révèlent que les différents acteurs dans les deux Communes rurales ne maîtrisent pas la gestion de leur terroir. La Commune de Sahambavy est sans terre car 9 fokontany sur 10 s'étalent sur des anciens terrains coloniaux (Water Park et Mimosa III), actuellement, domaines privés de l'Etat. En fait, la Commune n'a presque pas de terrain à gérer.

Dans la Commune d'Analavory, l'acquisition des 900 ha par des nouveaux investisseurs ne suit pas les procédures normales : un non respect des hiérarchies, responsables communaux non avisés et non consultés, mépris des textes en vigueur, aucun affichage donnant la possibilité des éventuelles oppositions par les petits paysans autochtones anciennement installés qui sont victimes d'expulsion arbitraire, une manifestation du non respect des droits fondamentaux.

Dans une telle situation, la décentralisation de la gestion foncière reste lettre morte dans la mesure où la Commune n'a pratiquement pas de maîtrise d'ouvrage dans la gestion du foncier. Ce qui induit à l'illusion de la contribution de la décentralisation au développement durable et équitable.

En fait, la réalité contredit la lettre de Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration qui démontre que toutes les conditions favorisant le développement s'articulent autour des « collectivités efficaces au service des citoyens responsables ». Les guichets fonciers, nouveaux services communaux, conçus pour satisfaire aux demandes d'immatriculation des propriétés privées non titrées, n'ont pas leur raison d'être pour les communes avec leur population sans terre.

Dès lors, « comment appuyer les acteurs locaux régionaux<sup>18</sup> dans la gestion foncière décentralisée et dans la gestion des terrains vacants, les larges espaces pour favoriser autant les grands investisseurs que l'accès de la population vulnérable au foncier, tout en préservant l'environnement et assurant la sécurité alimentaire ? »

Il va sans dire que cette question n'ait de sens que dans la mesure où les textes en vigueur soient effectifs.

---

<sup>18</sup> Nous entendons par acteurs locaux régionaux tous ceux qui sont impliqués dans la gestion foncière d'une manière ou d'une autre. Il s'agit des différents responsables au niveau de chaque commune (élus ou non), du personnel des SFR, des autorités traditionnelles, des organisations paysannes, des groupements féminins, des groupements de jeunes.

## 6.2 Femme et foncier

Les femmes sont héritières si elles restent au niveau du *fatrange* (patrimoine foncier ancestral) sans se marier. Si une femme est répudiée par son mari et qu'elle réclame sa part d'héritage, ses frères sont dans l'obligation de mettre à sa disposition la terre destinée aux femmes afin qu'elle puisse se nourrir. Ainsi, on met à sa disposition de terrain qui est, en pratique, voué pour les femmes déçues. Dans cette condition, elle assume des responsabilités communautaires au même rang que ses frères. Si elle se réconcilie avec son mari et qu'elle réintègre son foyer conjugal, ses frères récupèrent le terrain.

En tant cas, on ne donne pas la même superficie et le même type de terrain aux femmes et aux hommes. Leurs enfants ne vont pas hériter de ce terrain car les *zanak'anakavy* (neveux et les nièces issus de la sœur d'un homme) ne sont pas héritiers du *fatrange*. Ces femmes ne sont qu'usufruitières. Les neveux issus de la sœur d'un homme auront une partie du *fatrange* au même titre que les hommes de la famille s'ils arrivent à offrir de bœuf dans une cérémonie funéraire lors du décès de leurs grands parents par exemple.

Les enquêtes ont révélé la persistance d'un droit parallèle qu'est la coutume surtout par rapport aux droits des femmes, au lieu du droit positif. Malgré la loi sur la succession – loi 68-012 – qui ne fait aucune distinction entre un homme et une femme, on rappelle toujours à la femme que selon la coutume locale, elle doit se soumettre. En ce sens, le droit positif est devenu une façade. Dans la Commune rurale d'Analavory, en matière foncière, la femme n'a pas sa place. Elle est le substitut de l'homme. Dans les meilleurs des cas, un usufruit lui est attribué. Il arrive même que si les décisions prises par les responsables communaux heurtent la sensibilité du grand nombre, elles ne sont pas validées par les *Ampanjaka*.

Dans la société d'Analavory, les femmes ne sont pas les seules exclues de la propriété foncière. Il y a aussi les enfants de l'*anakaviamindreny*, les *Beminono* et les *Ampanompo*.

## 6.3 Les grands investissements

L'existence ou la venue d'un investisseur dans une Commune est une chose souhaitée. Or, en réalité, l'implantation des grands investisseurs semble ignorer les principes de la décentralisation pour un développement durable et équitable. Le cas des deux Communes, objet de cette recherche, en est un exemple flagrant. Ainsi, l'existence des circonscriptions administratives sur des anciens terrains coloniaux dénote une certaine aberration. Tels sont les cas du *Fokontany* de Satramaha dans la Commune d'Analavory et des neuf *Fokontany* sur dix dans la Commune rurale de Sahambavy.

Par ailleurs, les *top-down* de l'Etat qui ne respectent pas les procédures légales en vigueur, n'arrangent en rien les réalités sur place. Ce qui fait que l'accaparement des larges espaces par des nouveaux investisseurs ne prend pas en considération l'existence de nombreuses familles paysannes autochtones anciennement installées qui sont purement et simplement expulsées.

Nos investigations ont relevé des questions sur la souveraineté, l'insécurité alimentaire locale (exportation de l'alimentation), les rôles de l'Etat, les problèmes juridiques sur la question de la propriété de la terre : confrontation de la légitimité et de la légalité. Ces questions sont associées à des impacts et risques, à savoir : famine et paupérisation, impacts environnementaux (feux de brousse), expulsion de populations, expropriation des petits paysans qui se reconvertissent dans les concessions (ouvriers), mouvements sociaux par les feux de brousse et risques d'autres mouvements sociaux, formes de néocolonialisme. En effet, la présence d'un investisseur est loin d'être synonyme d'un flux monétaire beaucoup plus important

dans la Commune pour Analavory. Ce phénomène génère des réactions négatives face à des investisseurs étrangers.

Pour faire face aux mesures top down contraires au principe fondamental de la décentralisation et, en particulier la décentralisation de la gestion foncière, les responsables au niveau des CTD devraient être en mesure de plaider la cause de la population qu'ils représentent. Des besoins de formation en communication, en plaidoyer, en rédaction de projet – programme, en bonne gouvernance, ont été exprimés. Ils devraient également mettre à jour d'une manière permanente, leurs connaissances sur les textes et lois réglementant le foncier. Ils souhaitent également mettre à jour d'une manière permanente, leurs connaissances sur les textes et lois réglementant le foncier.

Par ailleurs, tous les acteurs (citoyens, responsables des CTD, autres types d'acteurs) par une bonne sensibilisation, par une implication participante, suite à des informations et formations, prendront conscience de la situation qui prévaut dans leur territoire, acquerrons des connaissances, auront des attitudes / comportements / état d'esprit de femmes et hommes responsables de leur destin. Tout cela demeure des préalables pour une effectivité des compétences juridiques des CTD sur la gestion de leur terroir. Mais tant que les CTD n'ont pas effectivement de compétences foncières, la situation va rester statu quo sinon s'empirer. Aussi, la transparence qui est de mise pour la réalisation de toutes ces suggestions, si elle n'est pas respectée, obère tous les efforts entrepris.

## 7 Conclusion

Pour Madagascar, la décentralisation en général et la décentralisation de la gestion foncière en particulier ne souffrent pas de vide juridique. Mais de problèmes résultent de la non effectivité des compétences des CTD. Cette situation peut s'expliquer par le manque de transparence au niveau des procédures. Aussi, il semble que les SFR ne veulent pas abandonner leurs prérogatives s'ils devraient être des structures d'appui, des encadreurs et des superviseurs par le transfert de compétences et ce par l'opérationnalisation des guichets fonciers, de nouveaux services au niveau des Communes. Ainsi, les Collectivités Territoriales Décentralisées et les Services déconcentrés semblent être des structures parallèles aux intérêts antagonistes au lieu d'être complémentaires.

En fin de compte, dans le cas des deux Communes rurales de Madagascar, il s'agit de non effectivité des Lois. De ce fait, dans quelle mesure peut-on espérer la réussite de la réforme foncière par le renforcement de la collaboration entre CTD et Services techniques déconcentrés dans l'hypothèse où la décentralisation en général et la décentralisation de la gestion foncière en particulier soit effective?

D'où, l'Organisation de la Société Civile, en l'occurrence *Fiantso Madagascar*, se place en droite ligne pour appuyer les acteurs locaux régionaux dans la gestion foncière décentralisée et dans la gestion des terrains vacants, les larges espaces pour favoriser autant les grands investisseurs que l'accès de la population vulnérable au foncier, tout en préservant l'environnement et assurant la sécurité alimentaire. En effet, elle devrait assumer les deux fonctions principales qui lui sont propres, à savoir : une fonction d'appui à la base (Communauté de base, Société civile rurale, Communes et regroupement de Communes) et une fonction de plaidoyer à un niveau supérieur menée conjointement avec de grands partenaires et de grandes institutions selon les thèmes. Par sa stratégie d'intervention basée sur une approche à la demande, *Fiantso Madagascar* devrait agir en tant qu'interface entre les CTD et l'Etat central.

## Références bibliographiques

- (Le) BRIS Emile, LE ROY Etienne et MATHIEU Paul (sous la dir. de), L'appropriation de la terre en Afrique noire, Karthala, Paris, 1991
- DROY Isabelle, BIDOU Jean-Etienne et RASOLOFO Patrick, « Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar », Perspective n°4 Taloha n°19, janvier 2010
- RASOAMAMPIONONA Clarisse, RASOAMALALAVAO Claire, Processus d'apprentissage innovants : La R.A.D appliquée au genre et foncier à Madagascar en co-auteurs, in « Information scientifique et développement rural », 13ème Congrès de l'IAALD, Montpellier, avril 2010
- RASOAMAMPIONONA Clarisse, RASOAMALALAVAO Claire, Questions de genre liées à la sécurisation foncière : recherche action appliquée pour le développement dans la région de Vatovavy Fitovinany, communication au Forum de la recherche, MEN, Diégo Suarez, 2008
- RASOAMAMPIONONA Clarisse, RASOAMALALAVAO Claire, GENRE ET FONCIER, objet de recherche-action pour le développement - RAD), Communication aux journées scientifiques de l'Université de Fianarantsoa, juin 2008
- RAZAFIMANDIMBY Josvah, Recherche Action pour le Développement (RAD) du Système de Gestion Foncière intégrant le Genre : Gestion du partenariat multi-institutionnel - Madagascar, communication à l'Atelier International - Cotonou, Bénin – 11 au 15 « Capitalisation et Echange des Expériences sur le Renforcement de Compétences en Recherche Agricole pour le Développement (RAD) », Mai 2009
- ROCHEGUDE Alain : Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers, in <http://www.ajaj/rochegude/texte1.htm>
- ROCHEGUDE Alain La nouvelle politique foncière de Madagascar : « l'invention de la propriété gasy », LAJP Université Paris, 4 juin 2010
- (Le) ROY Etienne, KARSENTY Alain et BERTRAND Alain (sous la dir. de), La sécurisation foncière en Afrique, Karthala, Paris, 1996
- TEYSSIER André, « Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar », Perspective N°4 – Décentraliser le gestion foncière à Madagascar, Cirad, 2010

## Lois et décrets

- DECRET N° 2007-151 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-299 du 03 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany
- Décret N° 2004-167 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE), modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement 3 février 2004, Madagascar.
- Loi Cadre 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, Journal Officiel : 2005-10-17
- Loi 2006-031 PPNT fixant Le Régime Juridique De La Propriété Foncière Privée Non Titree, Journal Officiel : 2006-11-24
- Article 2 du Décret 2007-151 modifiant certaines dispositions du Décret n° 2004-299 du 03 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany
- Décret n°2007-1109 PPNT portant application de la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, Journal Officiel : 2006-11-24
- Loi 2008-013 sur le Domaine Public fixant les principes régissant les statuts des terres a préconisé la présentation de lois spécifiques pour chaque statut.
- Loi 2008-014 du 23 juillet 2008, Projet de loi sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de droit public.
- Loi N° 2007- 036 DU 14 JANVIER 2008 sur les investissements a madagascar
- Plan Communal de Développement de la Commune Rurale d'Analavory
  - Plan Communal de Développement de la Commune Rurale Sahambavy

LISTE DES ACRONYMES

BIF	Birao Ifoton'ny Fananan-tany (Guichet Foncier)
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DDE	Développement Durable et Equitable
DGF	Décentralisation de la Gestion Foncière
DPE	Domaine Privée de l'Etat
LPF	Lettre de la politique foncière
ODOC	Opération Domaniale Concertée
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PCD	Plan Communal de Développement
PLOF	Plan d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
PPNT	Propriété Privée Non Titree
PPT	Propriété Privée Titree
SFR	Services Fonciers Régionaux
SIF	Sehatra Iombonana ho an'ny Fananan-tany
STD	Services Techniques Déconcentrés



## Glossaire

*ampanjaka* : Roi dans le système traditionnel

*Antemoro* : nom d'une tribu du Sud – Est de Madagascar

*Ariary* : Unité monétaire de la République de Madagascar

*Bokin'omby* : Livret où l'on inscrit les identités des bovidés appartenant à une personne

*Diaongy* : l'action de piétiner les rizières

*Fatrange* : patrimoine foncier ancestral

*Fokonolona* : l'ensemble de la population d'un même village ou quartier

*Fotsiloha* ; c'est celui qui a exercé longtemps la fonction d'un *Ampanjaka* mais a dû la quitter en raison de son âge trop avancé. Il siège parmi les *Ampanjaka* lors d'une assemblée tranchant une affaire très importante pour la société.

*Kara-tany* ; certificat foncier

*Lohatragno* : le conseiller du Roi

*Manakara* ; Nom d'une ville importante du Sud – Est de Madagascar devenue actuellement Chef-lieu de la région de Vatovavy Fitovinany

*tapak'andro* : une demi journée

*zanak'anakavy* : neveux et les nièces issus de la sœur d'un homme