



NOS PROPOSITIONS CONCERNANT L'ACTE 2 DE LA REFORME FONCIERE :

RESUME :

Ce document renferme un condensé de la contribution du Collectif TANY aux échanges sur l'élaboration de l'acte 2 de la Réforme Foncière malgache. D'autres communiqués avaient déjà été publiés dans cet objectif.

Après une mise à jour de l'état des lieux, le Collectif propose une vision 2025:

L'ensemble de la population malgache, hommes et femmes de toutes les régions, a un accès équitable et sécurisé à la terre, qui leur permet de contribuer au développement économique national et d'en partager les fruits. La gestion des terres malgaches pour un développement progressif et inclusif de Madagascar respecte les principes de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit, tout en veillant au respect des droits humains fondamentaux, afin d'assurer la pérennité d'un territoire pour les générations futures, la cohésion sociale et la souveraineté alimentaire.

Quelques suggestions et discussions sont ensuite abordées :

Beaucoup de citoyens malgaches ont besoin d'un accès à la terre et de la sécurisation de leurs droits. La sécurisation des droits ne devrait pas passer obligatoirement par la formalisation des droits sous forme de titres et certificats fonciers. Les droits fonciers locaux et les droits d'usage doivent être pris en compte et reconnus. La gestion en « communs » pourrait être envisagée. Une régulation plus stricte des investissements sur les terres de vaste surface est nécessaire.

L'ETAT DES LIEUX

Le Collectif TANY considère que les points 1 à 22 du diagnostic qui a justifié la Lettre de Politique Foncière de 2005 sont encore valables, d'une manière générale. Ce qui suit est une contribution à la mise à jour de l'état des lieux pour l'acte 2 de la réforme foncière :

Apports de la Réforme Foncière de 2005

Les points forts de cette réforme foncière de 2005 ont été

- la création de plusieurs statuts des terres : les terrains publics ou privés de l'Etat, les propriétés privées titrées et les propriétés privées non titrées (PPNT) ainsi que les terrains à statut spécifique,
- « la gestion décentralisée des terres,

- la reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété » (1) selon une procédure publique et contradictoire, réalisée par une commission de reconnaissance locale composée des représentants des autorités de la commune et du *fokontany* ainsi que des *ray aman-dreny* choisis sur proposition de la population du *fokontany*,
- et la possibilité pour les occupants des PPNT de demander auprès des guichets fonciers communaux, l'attribution de certificats fonciers, plus accessibles que les titres qui sont délivrés par les services fonciers (2)

Limites de la Réforme Foncière de 2005

- La législation sur les propriétés privées non titrées (PPNT) a ajouté la nécessité de formaliser les droits -par un certificat foncier – pour avoir une reconnaissance légale de la propriété des terrains sur les PPNT. A notre avis, la cohérence avec la loi 2005-019 devrait amener à reconnaître la propriété même si celle-ci n'a pas fait l'objet d'un certificat foncier, si l'occupation est attestée par la reconnaissance locale.
- Dans les communes munies d'un guichet foncier, seule une infime partie des ménages visés a déposé une demande de certificat foncier (120 000 demandes entre 2006 et 2009). Ce fait ne peut pas être expliqué uniquement par l'absence de sentiment d'insécurité foncière au sein des familles, mais par différentes raisons possibles, notamment l'insuffisance d'informations reçues par la population, phénomène constaté pour l'ensemble des lois sur le Foncier, surtout dans les zones enclavées, ou la hantise de la corruption. Cette réticence des populations rurales à déposer une demande de formalisation de leurs droits sur les terres ancestrales (titres ou certificats) a été constatée également dans d'autres pays. Madagascar est célèbre par la possession de « petits papiers » (actes divers sous seing privé, etc...) par les détenteurs de terres non titrées et non certifiées dans les zones rurales, ces petits papiers devraient être pris en compte.
- Le retrait de l'appui financier important des partenaires techniques et financiers en 2009 a bloqué la création et ralenti le développement des guichets fonciers : seul un tiers des communes dispose d'un guichet foncier en 2014 alors que les habitants de toutes les communes ont besoin d'une sécurisation de leurs droits fonciers.
- Les terrains « à statuts obsolètes » n'ont pas été inclus dans les sujets traités (anciennes AMVR, opérations de cadastre non finalisées, réserves indigènes, anciennes concessions coloniales, terrains titrés au nom de colons qui ont quitté Madagascar depuis des décennies et qui ne se sont pas manifestés pendant des années). Des milliers de familles vivent pourtant sur ces espaces, éparpillés sur toute l'île.
- Les lois sur les terrains à statut spécifique tels que les zones de pâturages collectives (*kijana be*) n'ont pas été promulguées. Ces zones occupent une superficie importante du territoire.

Contradiction entre les lois foncières et la législation dans les autres secteurs

- Un point du Code de la nationalité 2003-027 renforcé par les articles 18 et 19 de la loi sur les investissements 2007-036 - dont le Collectif TANY demande l'abrogation depuis des années - autorise la vente de terre aux sociétés étrangères associées à un Malgache, alors que le Code foncier interdit la vente de terre aux personnes physiques étrangères. De nombreuses sociétés de droit malgache créées avec des capitaux en majorité étrangers et un prêtre-nom malgache 'investissent' ainsi sur des terres de plusieurs milliers d'hectares. Une transparence sur ce sujet et sur les types de transaction effectués sur les terres par chaque projet sera un des signes de bonne gouvernance.
- L'absence de délimitation claire des PPNT dans divers endroits favorise les conflits et le non-respect des droits des « occupants » dans le cadre de l'application du Code Minier et tend à prioriser les besoins des exploitants miniers au détriment des occupants des terres. L'installation d'aires protégées provoque également des conflits.

Le **contexte national** de crise politique a paupérisé la majorité de la population, ce qui rend encore plus difficile pour la population l'engagement dans des démarches de demande de documents légaux formels : les titres et certificats fonciers. En effet, les procédures nécessaires et les dépenses à effectuer entre le dépôt de la demande et la délivrance de ces documents nécessitent un coût plus ou moins important, même dans les périodes d'existence d'une subvention par un bailleur de fonds. Les organisations de la société civile rencontrent par contre une augmentation de la demande d'assistance dans les procédures de **formalisation des droits des paysans sur leurs terrains** lorsqu'une menace concrète d'installation d'un projet agricole ou minier se présente.

Par ailleurs, il existe à Madagascar de nombreux **paysans sans terre** qui n'ont pas de parcelles à cultiver mais gagnent leur vie en louant leur force de travail dans le cadre du fermage ou du métayage. De nombreux jeunes des zones rurales se trouvent dans cette situation consécutive à la dévolution successorale, à savoir la répartition des terres familiales entre les héritiers au cours des générations et la réduction des surfaces allouées à chacun à une superficie insuffisante pour nourrir une famille. De nombreuses femmes chefs de famille ne possèdent pas de terre. Il est donc nécessaire de faciliter l'accès à la terre de ces personnes et familles en leur accordant une superficie suffisante pour développer des activités de production durable. La politique foncière ne doit pas se limiter aux problèmes de sécurisation des droits mais doit également prendre en mains la question de l'accès à la terre : l'attribution de nouvelles terres à ceux qui n'en ont pas pour leur assurer des conditions de vie basiques et leur permettre d'évoluer.

L'histoire du pays marquée par le régime colonial, par l'absence d'un plan d'urbanisme et par certaines circonstances douteuses d'attribution de titres fonciers a mené à des situations où des familles à faibles revenus ont vécu pendant des années sur des terrains de l'Etat ou de particuliers munis de titres et sont menacés d'expulsion (3) ou ont été déjà expulsés par les « propriétaires » (4). Ces familles, souvent qualifiées de « squatters » renforcent les rangs des « sans-abri » et « sans-droit » produits par l'exode rural. Les catastrophes naturelles qui se sont abattues sur de nombreuses régions ces derniers mois (invasions acridiennes, inondations, ...) aggravent la situation.

Les responsables à tous les niveaux devraient chercher la solution à ces problèmes et la planification de l'aménagement du territoire devra prévoir et organiser un espace pour ces familles.

Enfin, la croissance démographique malgache oblige à anticiper l'avenir et à reconnaître que de nombreuses familles malgaches ont un besoin très important de terres disponibles maintenant et dans l'avenir, pour y vivre et y produire pour leur autosuffisance alimentaire, pour leur développement économique, social et culturel et pour leur participation à la marche du monde pour ne pas vivre en autarcie. Leur accès à la terre devra faire l'objet de réflexions et d'actions urgentes.

Cet accès devra être sécurisé, c'est-à-dire ne pas faire l'objet d'une menace ou d'un risque de contestation. Cette sécurisation de leurs droits sur ces terres ne devrait pas se limiter à la formalisation par un titre ou un certificat foncier, car la formalisation est difficile à réaliser pour la majorité des citoyens malgaches et la possession d'un titre ou d'un certificat ne sécurise pas toujours.

Les acteurs, opérateurs et secteurs économiques qui ont besoin d'utiliser les terres dans le cadre du développement sont nombreux mais **l'agriculture familiale paysanne doit être priorisée** car

- nourrir la population constitue un défi majeur dans le monde et dans un pays comme Madagascar,
- l'agriculture paysanne constitue l'activité principale, la source de revenus et d'emplois de la grande majorité des Malgaches
- elle permet d'assurer l'autoconsommation des familles, la sécurité alimentaire des habitants et l'autosuffisance alimentaire du pays, et l'exportation en cas de surplus.

Le contexte international de pression sur les terres a accru l'intérêt des investisseurs pour les terres agricoles malgaches et multiplié les conflits fonciers entre les communautés locales et les investisseurs sur des projets impliquant des terrains de vaste surface pour des activités minières, agricoles, touristiques, forestières, immobilières,.....

Au cours des dernières années, l'installation d'investisseurs, entreprises ou individus, nationaux ou étrangers, a entraîné des expulsions de paysans malgaches de leurs terres de cultures, des zones de pâturage de leur bétail ou de leurs zones de pêche, a donc spolié les droits sur les terres des communautés affectées, et provoqué des **accaparements de terre**. Des familles qui avaient des terres héritées de leurs ancêtres ou qu'elles détenaient depuis de nombreuses années se sont ainsi retrouvées fragilisées, sans rien, alors que la terre faisait partie des rares biens qu'elles possédaient. Il est donc nécessaire de défendre et de sécuriser les droits sur les terres déjà détenues.

L'attribution de terres de vastes surfaces aux investisseurs étrangers et nationaux semble toujours prévue. Les diverses publications du Collectif TANY ont pourtant montré les effets négatifs de ces accaparements de terre sur les millions d'habitants malgaches des zones rurales:

- déplacement et éviction des populations provoquant destruction de la structure paysanne et atteinte à la culture malgache
- exode rural vers les villes accentuant la précarité dans les villes, développement de bidonvilles, situation propice à des troubles,
- perte des moyens de production pour de nombreuses familles paysannes et aggravation de la pauvreté induisant une insécurité alimentaire,
- nombreux impacts graves sur l'environnement,
- rapide épuisement de nos ressources naturelles, minières et pétrolières.

L'attribution de terres de vastes surfaces à des investisseurs, même pour la monoculture vivrière destinée à l'exportation, au détriment des paysans malgaches, n'apportera ni une prospérité de la nation, ni une croissance inclusive mais risque d'aggraver l'appauvrissement.

VISION ET FINALITES de la POLITIQUE FONCIERE

L'ensemble du diagnostic présenté brièvement ci-dessus, combiné aux expériences de la vie nationale malgache des années passées et les perspectives d'avenir déjà annoncées par les nouveaux dirigeants amènent le Collectif TANY à soutenir la poursuite de la réforme foncière dans ses points forts décrits plus haut et à proposer la vision de la politique foncière suivante des 10 prochaines années :

VISION 2025 :

- L'ensemble de la population malgache, hommes et femmes de toutes les régions, a un accès équitable et sécurisé à la terre, qui leur permet de contribuer au développement économique national et d'en partager les fruits. La gestion des terres malgaches pour un développement progressif et inclusif de Madagascar respecte les principes de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit, tout en veillant au respect des droits humains fondamentaux, afin d'assurer la pérennité d'un territoire pour les générations futures, la cohésion sociale et la souveraineté alimentaire.

FINALITES : La Politique foncière devrait avoir pour finalités une gestion foncière favorable :

- à la production agricole notamment aux exploitations familiales paysannes,
- aux investissements publics, communautaires, individuels et privés
- à la gestion, la protection, la restructuration et le renouvellement des ressources naturelles
- au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité qui permettront à tous les citoyens de connaître les lois foncières et de participer à la

gestion des terres au sein de leurs communes dans le cadre d'échanges, de prises de décision, ou de suivi et contrôle,

- au renforcement de la cohésion sociale au niveau local, communal et national

Les OBJECTIFS ne seront pas développés car ils dépendront de l'adoption ou non de la vision et des finalités proposées. Néanmoins, le Collectif TANY souhaite commenter l'objectif principal mentionné dans la Lettre de Politique Foncière de 2005.

*« 29. **Objectif principal** -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. »*

Nous appuyons le renforcement de la reconnaissance des droits fonciers non écrits et soulignons que la sécurisation des droits sur les terres ne devrait pas se limiter à la formalisation par un titre ou un certificat foncier notamment

- parce que la formalisation est difficile à réaliser pour l'écrasante majorité de la population malgache en raison des coûts et du nombre restreint de bureaux fonciers (moins de 40 pour tout le territoire) et l'absence de guichets fonciers dans plus de 1000 communes sur 1500,

- et la pratique a montré que ces documents ne sécurisent pas forcément les droits à cause de la mauvaise gouvernance actuelle ou de l'existence de chevauchements de droits dans certains cas.

Les principales propositions du Collectif TANY concernant les moyens d'appliquer la vision et la finalité proposées :

Application pleine de la législation en vigueur

en particulier la prescription acquisitive, le droit des femmes au Foncier, la loi sur le littoral interdisant toute construction dans la bande littorale d'une largeur de 25 m le long du rivage de la mer, etc...

Reconnaissance des droits locaux

L'envergure de cette ruée sur les terres au niveau global et l'existence de nombreux agriculteurs et petits producteurs dans de nombreux pays du monde menacés d'expulsion et d'exclusion car vivant sur leurs terres selon le droit coutumier légitime non reconnu légalement dans de nombreux Etats, a amené le Comité de sécurité alimentaire mondial à élaborer et à publier les ***Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.***

L'ensemble des acteurs malgaches pourra réfléchir aux méthodes et manière de mieux intégrer ces directives dans la législation malgache au cours des prochaines semaines. De nouvelles lois pourront être élaborées et promulguées. Mais selon le Collectif TANY, un premier pas dans ce sens peut être réalisé en enregistrant de manière légale

- la délimitation de terrains occupés par les communautés locales sur le terrain et dans le Plan local d'occupation foncière (PLOF)
- le résultat des enquêtes parcellaires sur l'ensemble des occupants des PPNT
- les « petits papiers » attestant de la réalisation d'actes administratifs concernant le terrain,
- etc..

en mettant en place un mécanisme d'appui et de suivi, sans contraindre la population à formaliser des droits de propriété par un titre foncier ou un certificat foncier.

En d'autres termes, la possession légitime de terres transmises depuis des générations par héritage ou par achats progressifs devrait être reconnue parmi les droits légaux, ainsi que les droits d'usage sur les terrains communaux et autres, en l'absence de titre et de certificat fonciers.

Par ailleurs, comme les lois malgaches – incluant la Constitution de 2010 (art. 1^{er}) que le Collectif TANY a dénoncé depuis le 10 novembre 2010 - tendent à protéger des droits en faveur des investisseurs nationaux et étrangers sur les terres malgaches, le principe d'**équité** devrait amener la politique foncière à faciliter l'accès à la terre de la majorité de la population malgache, sur les terrains privés de l'Etat en particulier en plus des propriétés privées non titrées.

La propriété privée d'un individu ou d'une famille étant un droit bien fragile face à la concurrence grandissante des entreprises nationales ou transnationales qui convoitent les terres actuellement, l'organisation au niveau de la communauté d'une gestion commune et d'investissements alternatifs permettant une solidarité et une protection collective regagne du terrain dans le monde.

Ainsi la diffusion des réflexions sur **les « communs »** consécutive à l'attribution du prix Nobel d'Economie à l'américaine Elinor Ostrom en 2009 a déclenché de nombreux travaux sur le sujet, concernant la gestion, l'accès et le contrôle de l'accès à la terre. Cette notion, qui n'envisage pas forcément la disparition de la propriété privée déjà acquise, mérite un approfondissement de la part des citoyens malgaches car elle semble proche de certaines pratiques passées et présentes à Madagascar dans la gestion des terres et des ressources naturelles.

Le Collectif TANY a demandé préalablement l'arrêt des ventes de terres, de l'attribution de baux emphytéotiques de 18 à 99 ans et de concessions aux investisseurs et s'inquiète gravement des annonces de réserves foncières (5), de Zone d'investissement agricole (6) et de la création de 20 pôles de croissance planifiée à Madagascar (7). Dans le cas où les décideurs insistent sur ces pratiques aux résultats douteux pour le développement du pays, les nombreuses précautions à prendre selon le Collectif TANY ont déjà été développés dans le communiqué **« Les défis à relever dans les nouvelles lois sur les investissements »** (8), en particulier :

- La consultation et le recueil du consentement éclairé des communautés locales concernées
- L'évaluation de l'impact économique de chaque projet avant toute décision d'accord ou refus
- Le respect des intérêts et droits fondamentaux des communautés locales face aux investisseurs
- La transparence sur le processus d'investissement et sur tous les termes du contrat
- L'évaluation de la contribution réelle au développement économique national
- L'exigence d'éthique et la possibilité de stopper le projet en cas de manquement aux principes essentiels
- La création d'un Comité pour le Respect de l'Environnement et le Développement Economique et Social (CREDES) pour appuyer les communautés locales aux différentes étapes et d'un Comité de Surveillance (CS) pour le suivi de la réalisation des promesses de compensations et du respect des contrats

Régulation du montant des indemnisations et compensations dans le cas d'expropriations, de déplacement de populations et d'expulsions aussi bien lors de l'installation de projets d'investisseurs dans divers secteurs que dans le cadre de travaux d'utilité publique.

Le Collectif TANY soutient le renforcement de la décentralisation de la gestion foncière avec coordination au niveau national pour favoriser le développement local et permettre une participation de tous les citoyens aux échanges, prises de décision, suivi et contrôle, au niveau local, régional voire national.

La vie citoyenne devant inclure des droits et des devoirs, la capacité à réclamer des **impôts fonciers** aux détenteurs de terres devrait être possible sur la base des recensements parcellaires et autres documents **sans passer par la formalisation** coûteuse et consommatrice de temps sous certaines conditions : le montant de l'impôt foncier devrait être accessible aux familles de petits producteurs et surtout la transparence sur l'utilisation de cet impôt pour les services d'intérêts généraux, si possible au niveau de la commune même, convaincra et motivera les citoyens à effectuer leur devoir.

Conclusion :

Parce que le Foncier implique de nombreux secteurs de la vie économique, la mise en place d'une politique foncière visant un accès à la terre de tous les acteurs, notamment des paysans malgaches, majoritaires au sein de la population, constitue un défi majeur. La nouveauté dans l'état des lieux est l'extension des accaparements de terre par les nationaux et les étrangers. Cela soulève de nouveaux enjeux : la disponibilité de terres fertiles d'une superficie adéquate pour les producteurs malgaches, le contrôle et la maîtrise des Malgaches sur leurs terres, la sécurité et la souveraineté alimentaires et la souveraineté nationale.

La mise en place d'une régulation, d'un mécanisme et d'institutions permettant la gestion des terres selon la bonne gouvernance et l'Etat de droit est primordiale. Le renforcement du pouvoir des citoyens à travers la connaissance et l'utilisation effective des lois relatives au Foncier pour protéger et exercer leurs droits s'avère urgent.

Paris, le 10 février 2015

Le Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY

<http://terresmalgaches.info>

Références

- (1) loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres
- (2) <http://www.madagascar-tribune.com/Certificat-foncier-une-innovation,19761.html>
- (3) <http://www.agencepresse-oi.com/grave-litige-foncier-nosy-be/>
- (4) http://www.laverite.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=4284%3Aandohanimandroseza-tentative-de-resistance-de-commerçants-expulsés&catid=3%3Asociété&Itemid=21
- (5) Arrêté N°24730-2014 du 29 juillet 2014
- (6) <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/economie/agribusiness-relance-de-l'acquisition-des-terrains-domaniaux-23714>
- (7) <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/economie/plan-national-de-developpement-une-coquille-presque-vide-26583>
- (8) Newsletter n°35 : <http://terresmalgaches.info/spip.php?article86>