

# LA POLITIQUE FONCIERE, C'EST L'AFFAIRE DE TOUS LES CITOYENS

## RESUME

Des travaux et débats au sujet de la politique foncière nationale sont en cours à Madagascar depuis juin 2014. Une première version de la Lettre de Politique Foncière 2015-2030 publiée en février a provoqué une grève des techniciens de l'administration des domaines au mois de mars, notamment à cause de propositions d'extension des compétences des communes dans la gestion foncière contenues dans cette première version, dont ils exigent la révision.

Après un survol rapide des évolutions de la politique foncière à Madagascar et un rappel des évènements survenus autour de la consolidation de la réforme foncière, le Collectif TANY développe ses arguments pour un renforcement de la décentralisation de la gestion foncière et réitère ses propositions pour une politique foncière favorisant les intérêts de la majorité de la population.

L'acte 2 de la réforme foncière malgache est en cours d'élaboration. Selon les dernières informations, le texte de cette politique foncière, qui sera appliquée de 2015 à 2030, sera prêt au mois de mai 2015 et soumis au vote des députés à la prochaine session de l'assemblée nationale.

Le Collectif TANY suit de près le processus et a transmis des propositions sur le contenu de la lettre de politique foncière qui décrira les aspects majeurs de cet acte 2 de la réforme foncière.

## Rapide historique de la politique foncière à Madagascar

Comme dans de nombreux pays d'Afrique, avant la colonisation, la possession de terres n'était pas documentée par écrit à Madagascar. Le régime colonial a imposé l'immatriculation et la possession de titres fonciers, pour permettre notamment aux colons de devenir propriétaires. Après la colonisation, l'Etat malgache a maintenu le système de présomption de domanialité qui considérait que toutes les terres appartenaient à l'Etat. Et le seul moyen reconnu légalement d'affirmer un droit sur la terre était la possession d'un titre foncier très long (plusieurs années) et très coûteux (500 dollars en moyenne, selon les experts) à obtenir.

En 2005, une réforme foncière a annulé la présomption de domanialité pour la remplacer par une présomption de propriété. Les apports les plus importants de cette réforme ont concerné

- la création de 5 types de statuts de terrains : le domaine public et le domaine privé de l'Etat, les propriétés privées titrées et les propriétés privées non titrées, ainsi que les terrains à statut spécifique,
- la reconnaissance des droits de propriété aux occupants des propriétés privées non titrées sur la base d'une reconnaissance sociale par une commission locale composée du Maire, du Conseil Communal, des *ray aman-dreny*, des voisins,
- et la décentralisation de la gestion foncière au niveau des communes à travers la création des guichets fonciers qui délivrent des certificats fonciers plus accessibles aux paysans en termes de coûts et de délais que les titres fonciers.

Quand les bailleurs de fonds qui ont appuyé cette réforme se sont retirés de Madagascar en 2009 à la suite de la crise politique, seul un tiers des 1500 communes malgaches était doté d'un guichet foncier. Entre la mise en place

du premier guichet foncier en 2006 et la crise de 2009, 60 000 certificats fonciers ont été délivrés, alors que de 1896 à 2009, 400 000 titres fonciers ont été délivrés.

En conséquence, actuellement, environ dix pour cent de l'ensemble des terrains et parcelles existant sur le territoire sont munis d'un titre foncier ou d'un certificat foncier, seuls documents légaux reconnus par la loi. Les familles malgaches, occupants de 90% des terrains, sont donc susceptibles d'être expulsés, avec ou sans compensation.

Suite aux élections législatives et présidentielles de décembre 2013, un lancement de l'acte 2 de la réforme foncière a été initié en juin 2014 par les autorités (1).

### **La première version de la Lettre de Politique Foncière 2015 et la grève des techniciens des services des domaines.**

Suite à des réunions de consultation dans des grandes villes malgaches et après un Forum national sur le foncier de trois jours en février au CCI d'Ivato, où pour la première fois, 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* mises en place par le Comité pour la Sécurité Alimentaire mondial ont été présentées publiquement à Madagascar, une version 1 de la Lettre de Politique Foncière 2015-2030 datée du 23 février 2015 a été publiée par le Ministère d'Etat en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipeement, en charge du Foncier (2). Cette version 1 a présenté divers nouveaux points par rapport à la Lettre de Politique Foncière précédente, notamment dans le sens d'une plus grande possibilité d'attribution de terres aux populations, d'un accroissement des responsabilités confiées aux instances communales dans la gestion des terres et d'une amélioration de la gouvernance foncière.

Le 27 février, quelques jours après la présentation de cette version 1 au Conseil des Ministres (3), trois syndicats des techniciens du Service des Domaines organisent un *sit-in* d'avertissement puis se mettent en grève illimitée à partir du 9 mars (4). Les premières raisons de la manifestation diffusées tournent autour d'une note ministérielle de février 2015 qui aurait maintenu la suspension de l'attribution de terrains aux particuliers mais autorise l'attribution de terres aux investisseurs. Puis au fil des jours, différentes revendications liées à la Lettre de Politique Foncière version du 23 février 2015 apparaissent : les syndicats se plaignent notamment de ne pas avoir été consultés, demandent *la révision de la nouvelle lettre de politique foncière, adoptée lors des assises du CCI d'Ivato*, expriment le souhait que les services fonciers de l'Etat continuent à « *gérer ses domaines privés* » et « *désapprouvent toute idée d'affectation de la gestion des domaines privés de l'État à la Commune* » (5).

Ainsi les syndicats ont manifesté contre l'extension des compétences des communes car ils craignaient pour leurs prérogatives, voire pour leurs revenus. Les techniciens des services de l'administration des domaines ont protesté aussi contre la note ministérielle car la suspension de l'attribution de terrains aux particuliers lésait sûrement leurs intérêts.

Les syndicats ont suspendu leur grève le 23 mars suite à une entrevue entre une délégation des manifestants et des émissaires du Président de la République (6).

### **Pour une répartition des tâches claires entre les services fonciers et les communes**

Un choix politique majeur devra donc être pris au niveau de la gestion foncière dans les prochaines semaines :

-soit, conformément aux desideratas des techniciens des domaines, toutes les opérations et démarches concernant le Foncier continueront à être réalisées au niveau des 40 services fonciers de l'île notamment pour les habitants des plus de 1 000 communes qui n'ont pas de guichets fonciers.

-soit, conformément à la volonté déclarée par l'Etat malgache de poursuivre la décentralisation, l'extension de la gouvernance décentralisée du Foncier sera accélérée.

Si l'option centralisation des tâches par les services fonciers était retenue, et à supposer même qu'on arrive d'ici quelques années à doter les 119 districts d'un service foncier, cela restera toujours trop coûteux en temps et en argent pour les citoyens, notamment ceux des zones rurales. Les demandes et obtentions de document légal, tel que le titre foncier, les enregistrements, mutations, et autres procédures continueront à être un parcours du combattant difficilement réalisable malgré beaucoup de bonne volonté, à cause du temps de déplacements vers les bureaux et des va-et-vient multiples exigés des usagers, ainsi que des longs délais entre le dépôt d'une demande et la disponibilité des agents des domaines pour venir sur le terrain, sans parler des coûts .

En revanche, l'option gouvernance décentralisée du Foncier relève de la logique et du bon sens. Les démarches et procédures sur les terres, l'acquisition des documents et informations sur la situation juridique de leurs terrains et des parcelles de leur terroir, de leur *fokontany* et commune, la connaissance des différentes lois sur le foncier seront facilitées si les bureaux concernés sont proches et accessibles à tous les citoyens.

Le Collectif TANY suggère que les agents communaux prennent en charge progressivement les actions requérant une présence sur le terrain, des enquêtes de voisinage, des témoignages des anciens et une reconnaissance sociale. Cette responsabilisation des agents et responsables des communes est pertinente aussi bien pour la reconnaissance des droits de chaque citoyen, que pour l'attribution de terrains à des personnes comme les paysans et les jeunes sans terre, à une communauté pour développer l'agriculture ou à des sociétés pour divers investissements, car seules les communautés locales connaissent les usages divers de leurs territoire comme les zones de pâturage qui sont trop souvent attribuées par les agents de l'Etat à des investisseurs. Les techniciens des services des domaines se focaliseront sur la formation des agents et responsables des communes, sur le suivi de la réalisation et le contrôle de légalité, en effectuant des visites systématiques par intermittence, et sur la coordination au niveau des districts ou de l'ensemble de l'île.

### **Les hauts responsables et les élus fortement impliqués**

Les grévistes des services des domaines ont agi de manière astucieuse et sournoise en commençant par justifier leur grève par la contestation et la divulgation de la note ministérielle qui suspendait l'attribution de terres aux particuliers mais pas aux investisseurs, car non seulement ils ont donné une image patriotique à leur mouvement mais en plus ils ont gêné grandement les dirigeants dont les techniciens des services des domaines détiennent plus d'un secret sur les transactions foncières.

Mais les intérêts corporatistes d'un millier de personnes passeront-ils avant l'intérêt général de millions d'habitants de toute l'île dont la Lettre de Politique Foncière s'efforce d'améliorer les conditions d'attribution et de gestion des terrains ?

Les dirigeants malgaches actuels vont-ils continuer à protéger les « puissants » au détriment de la majorité de la population ?

Des chercheurs, dont nous ne partageons pas forcément toutes les analyses et conclusions, viennent en effet de publier dans un ouvrage intitulé 'Madagascar : anatomie d'un état de crise' que « *chaque régime a cherché à renforcer son pouvoir en [...] s'assurant le soutien d'un groupe restreint d'acteurs influents [...]. Enfermé dans une logique de court terme, aucun n'a cherché à répondre aux aspirations populaires. Au contraire, l'oubli et l'exclusion de cette grande majorité, essentiellement rurale, a été une constante de l'histoire malgache. Ce sont les mécontentements accumulés de cette majorité qui à chaque fois, ont conduit à des mobilisations et au renversement des régimes en place* » (7)

Les mêmes questions s'adressent aux députés et élus qui auront le dernier mot au moment du vote du texte sur la politique foncière.

## Les propositions du Collectif TANY

Le Collectif TANY a déjà émis des propositions précises en vue de cette lettre de politique foncière 2015 (8). Au cours de l'étape actuelle des débats, le Collectif TANY tient à réitérer qu'un développement inclusif et durable nécessite

- la mise en place d'une politique de gestion des terres sécurisant les exploitations paysannes et favorisant en priorité les intérêts de la majorité de la population malgache constituée par les cultivateurs, éleveurs et pêcheurs, dans l'accès durable aux ressources et la promotion des investissements,
- le renforcement des droits des communautés locales qui vivent et travaillent sur les propriétés privées non titrées (PPNT) de manière légitime, et la légalisation des droits des occupants des terrains à statut obsolète,
- la mise en place prioritaire d'une loi sur les zones de pâturage de vastes surfaces,
- un inventaire des terrains de l'Etat déjà cédés à des individus et sociétés, nationaux ou étrangers, accompagné d'enquêtes sérieuses sur le terrain et suivi de la mise à disposition publique des données sur internet,
- l'arrêt de l'attribution de terres aux investisseurs, sous forme de bail emphytéotique, de concessions ou autres et l'arrêt des accaparements de terre, car ils foulent aux pieds les droits des familles malgaches.

Considérant que les terres malgaches constituent une ressource naturelle importante dont tous les citoyens malgaches doivent veiller à la gestion et un territoire sur lequel ils devraient être les premiers à s'épanouir et se développer, le Collectif TANY souligne que l'ensemble des citoyens doit être pleinement informé et impliqué dans toutes les décisions prises concernant les terres. Le Collectif TANY réitère également sa proposition d'un aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales et périurbaines, accordant la priorité à la délimitation d'espaces du territoire dédiés exclusivement à l'autosuffisance alimentaire locale, et d'une utilisation des terres et de l'eau privilégiant les exploitations familiales et/ou communautaires afin d'assurer des emplois indépendants, des revenus décents et une alimentation correcte à la majorité des Malgaches des générations présentes et futures.

Paris, le 11 avril 2015

Le Collectif pour la Défense des Terres Malgaches - TANY

[patrimoine.malgache@yahoo.fr](mailto:patrimoine.malgache@yahoo.fr)

<http://terresmalgaches.info>

<http://www.facebook.com/TANYterresmalgaches>

## Références

(1) <http://www.observatoire-foncier.mg/index.php?mode=article&type=list&cat=53>

(2) <http://www.foncier.gov.mg/images/LPF2v1.pdf>

(3) <http://www.presidence.gov.mg/conseil-des-ministres-du-mercredi-25fevrier-2015-a-15-heures-30-mn-au-palais-detat-diavoloha/>

(4) <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/economie/services-domaniaux-greve-generale-a-partir-de-lundi-28867>

(5) <http://matv.mg/techniciens-fonciers-maintien-de-la-greve/>

(6) <http://matv.mg/service-des-domaines-reprise-des-activites-lundi/>

(7) M. Razafindrakoto, F. Roubaud, J-M Wachsberger, D'une crise l'autre. Introduction thématique. Dossier Madagascar : anatomie d'un état de crise, Afrique Contemporaine 251.

(8) <http://terresmalgaches.info/spip.php?article94>