

La situation actuelle des accaparements de terres à Madagascar

par le Collectif pour la défense des terres malgaches - TANY

Le contexte foncier national

Avant la colonisation, les Malgaches vivaient sur leurs terres sans documentation écrite de propriété. L'administration coloniale a introduit le système Torrens, légalisant l'immatriculation des terres et la nécessité de la possession de **titres fonciers** de propriété, ce système avait surtout bénéficié aux colons qui avaient immatriculé les terres les plus fertiles, tandis que les populations locales étaient repoussées dans des « réserves indigènes ». De 1896 à 2009, moins d'1/10^e du territoire a été immatriculé, en raison de la complexité des procédures (20 étapes)¹, du coût élevé et du long délai de l'acquisition des titres. Par ailleurs, sur un territoire aussi vaste que la France et le Bénélux réunis, il existait une trentaine seulement de services fonciers.

En 2005, une réforme foncière fut mise en place en vue principalement de faciliter la possession d'un document officiel par la population. Le principe de domanialité qui considérait l'Etat comme propriétaire supposé des terrains non immatriculés a été abrogé, les terres furent subdivisées en domaine public de l'Etat, domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public, propriétés privées titrées et propriétés privées non titrées (PPNT). La gestion des PPNT en particulier fut confiée aux communes où des guichets fonciers ont été créés, délivrant des **certificats fonciers** qui sont un acte de propriété dont le délai de délivrance est moins long et le coût plus à la portée des paysans par rapport à ceux des titres². Cette réforme foncière, fortement subventionnée par une douzaine de bailleurs de fonds internationaux dont la coopération française, l'intercoopération suisse, la coopération allemande, le gouvernement américain par le Millennium Challenge Account, l'Union Européenne, le FIDA, ... a connu un ralentissement lorsque ces derniers cessèrent leur contribution en raison de la crise politique, alors qu'environ 500 communes sur 1550 avaient été pourvues d'un guichet foncier.

400 000 titres ont été délivrés par les services fonciers depuis 1896, plus de 60 000 certificats ont été octroyés par les guichets fonciers depuis 2006² dans un pays qui compte autour de 5 millions de terrains agricoles et urbains. Ces chiffres restent faibles et la majorité de la population, notamment les paysans qui ne possèdent pas de document officiel ont du mal à défendre leurs droits face aux transactions foncières à grande échelle.

Par ailleurs, un très grand nombre de terrains est maintenu dans un statut obsolète ou ambigu qui ne permet ni l'attribution de titres individuels ni la délivrance de certificats aux paysans qui souvent ont vécu sur ces domaines depuis des décennies. Il s'agit de terrains titrés au nom de colons qui ont quitté Madagascar depuis de nombreuses années, des concessions coloniales, des réserves indigènes, des zones d'aménagement foncier, des anciennes opérations cadastrales inachevées¹ ... Le flou entretenu par ces anciens statuts hérités de l'époque coloniale est particulièrement propice au déclenchement de conflits dont les paysans sortent rarement gagnants.

Les lois malgaches et les investissements

Si la réglementation foncière continue à interdire la **vente** de terres aux étrangers, la loi 2003-028 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration a autorisé depuis 2003 l'achat de terres par les sociétés étrangères qui prévoient un investissement de plus de USD 500 000, puis en janvier 2008, la loi sur les investissements 2007-036 a autorisé l'achat de terres par les sociétés qui possèdent une filiale ou un associé malgache.

La transparence sur la surface totale de terrains déjà vendus à des sociétés ou familles étrangères constitue l'une des principales revendications du Collectif TANY, d'autant plus que l'article 1^{er} de la Constitution votée en novembre 2010 prévoit la mise en place de lois qui régiront la vente de terres aux étrangers.

Le **bail emphytéotique** est le mode d'appropriation foncière autorisé par les lois malgaches le plus souvent usité par les investisseurs. Suite à l'impossibilité dans lequel s'est trouvé le régime précédent de réaliser le projet Daewoo qui prévoyait un bail emphytéotique de 99 ans négocié par l'Etat sur 1,3 millions d'ha dans 4 régions, les dirigeants ont

eu tendance depuis 2009 à laisser les transactions sur les terres se dérouler au niveau des responsables des régions et des communes sans régulation rigoureuse. En octobre 2010, une circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire amorce une « re-centralisation » des négociations sur les vastes surfaces supérieures ou égales à 2 500 ha. Par ailleurs, la tendance désormais adoptée dans les contrats consisterait à découper les grandes surfaces visées en petites tranches et à établir les baux de location sur une courte durée quelquefois inférieure à 10 ans, mais renouvelable. Ceci permet en effet de contourner les procédures longues et d'éviter d'attirer l'attention et la colère des populations. Mais ni les conditions de reconduction du bail, ni le mode d'évaluation éventuel de la réalisation du contrat en vue du renouvellement, ni le contenu détaillé du contrat ne sont connus du public. Le bail emphytéotique sur de petites surfaces dispense en particulier l'investisseur de réaliser une **étude d'impact environnemental** exigée par la législation malgache. Dans les cas où cette étude est réalisée, des doutes demeurent sur sa validité et c'est souvent l'investisseur qui règle les dépenses liées à l'étude.

Les conséquences concrètes du bail emphytéotique de 99 ans sur l'impossibilité d'utilisation de ces terres par les populations sont identiques à une vente car qui sera là pour réclamer les terres dans 99 ans ? L'expérience des autres pays montre par ailleurs que le bail à court terme n'est pas non plus bénéfique pour les populations puisque l'utilisation de pesticides et autres produits chimiques à forte dose par l'agro-industrie sur la plupart des terrains agricoles loués rendra les terres beaucoup moins fertiles au bout de quelques années.

La spoliation des droits des paysans et le problème de la faim

L'opacité règne sur les transactions foncières, les informations sur l'installation de nouveaux investisseurs parviennent seulement à la connaissance du public à la suite d'expulsions des paysans de leurs terres suite à la vente ou la location d'un terrain à un investisseur national ou étranger en vue d'initier un agrobusiness ou de construire un complexe immobilier ou touristique, à l'installation d'une exploitation minière, ou au développement des aires protégées de conservation de la nature. L'Observatoire du Foncier a recensé les terres qui ont fait l'objet de transactions en vue de projet agricole, que celui-ci ait été réalisé, suspendu ou arrêté pour diverses raisons, leur surface s'élève à 3 millions d'ha³, les investisseurs sont asiatiques, australiens, européens ou malgaches. Les grandes plantations sont souvent des monocultures destinées à l'exportation telles que le jatropha, les plantes médicinales. Quand ils ne migrent pas vers les villes, les paysans deviennent alors des ouvriers agricoles ou saisonniers aux droits souvent précaires.

Dans certains cas, les paysans sont déplacés, avec ou sans indemnisation, mais la compensation financière est souvent dérisoire par rapport aux préjudices subis; plusieurs cas montrent que les terres attribuées aux paysans spoliés de leurs terres ne sont pas propices aux cultures. Aussi se battent-ils souvent pour demeurer sur leurs terres fertiles près des points d'eau, sur les terres qu'ils ont héritées de leurs ancêtres, où ils ont vécu pendant des décennies et où se trouvent leur tombeau familial.

Les décideurs malgaches font preuve actuellement d'un engouement effréné pour l'attribution de terres aux investisseurs étrangers et nationaux pour divers types de projets de cultures non vivrières. Le raffermissement d'une politique foncière renforçant et sécurisant les familles paysannes malgaches dont la surface moyenne des terres est actuellement inférieure à 1 ha s'avère urgent. Une meilleure régulation des transactions foncières face à la concurrence inéquitable actuelle entre les moyens des paysans malgaches et ceux des entreprises nationales, étrangères, voire multinationales est nécessaire. Une politique agricole appuyant davantage l'agriculture familiale nourricière pour améliorer ses performances devrait lui permettre d'assurer l'essentiel de l'alimentation des populations rurales et urbaines et de sauvegarder les éléments fondamentaux de la culture et du savoir-faire malgaches d'hier et d'aujourd'hui.

(1) Conseil Supérieur du Notarial et coll., Mission d'audit du foncier à Madagascar, mai 2010.

(2) <http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/Rapport-Evaluation-Reforme-Fonciere.pdf>
<http://www.etudesfoncieres.fr/articles/article-securisation-fonciere-gratuit-158.pdf>

(3) <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2011-1-page-111.htm>