

Foncier. Les futures lois défendront-elles les droits et les intérêts des Malgaches démunis ?

Le public a été informé par différents articles parus dans la presse depuis 2010 de l'existence à Madagascar de terrains dont les statuts fonciers sont restés ceux de la période coloniale : les réserves et cadastres indigènes, les concessions coloniales et les terrains titrés au nom des colons.

Les réserves indigènes

Des « *réserves indigènes* » existent dans plusieurs régions de Madagascar de manière officielle et légale. La dénomination est en elle-même révoltante un an après la commémoration du cinquantenaire de l'indépendance. Mais en approfondissant le sujet, il s'avère que les terrains concernés sont bien souvent immatriculés au nom de l'Etat, ce qui empêche toute possibilité de reconnaissance des droits fonciers des familles qui s'y trouvent depuis plusieurs générations à moins de s'engager dans des procédures chères et compliquées de distraction et de morcellement.

Quand bien même l'idée initiale des « réserves indigènes » était de mettre les gens, parfois déplacés par l'administration coloniale, sur des terrains résiduels qui leur étaient attribués, il est inconcevable que des règles établies par et pour la colonie soient toujours en vigueur aujourd'hui, au détriment des populations malgaches. Des milliers de familles réparties dans plusieurs régions de l'île vivent sur des terres possédant ce statut de réserves indigènes et vivent donc en pleine insécurité, sans document de propriété, risquant d'être expulsés à tout moment, au moindre nouveau projet de l'Etat sur ces terres.

Les concessions coloniales

Parmi les héritages des statuts fonciers datant de la période coloniale qui existent encore aussi se trouvent les concessions coloniales. Dans plusieurs régions, des terrains de vastes superficies qui avaient été immatriculés pour des cultures de rente (café, cacao, tabac, sisal,...), s'appellent toujours dans la pratique 'concessions coloniales'. Ces terrains sont soit immatriculés au nom d'une personne physique ou morale et intégrés dans le *domaine de la propriété privée*, soit non immatriculés et inclus dans les *domaines privés de l'Etat*. Dans le premier cas, les familles qui occupent et cultivent ces terres à l'heure actuelle n'ont aucun droit reconnu, alors que le titulaire du titre est parti ou est décédé depuis des décennies. Dans le second cas, les procédures aboutissant à la distraction puis au morcellement des parcelles immatriculées au nom de l'Etat afin de faire immatriculer une parcelle au nom de chaque citoyen nécessitent des décisions au niveau de l'Etat et des démarches tellement complexes que si la demande d'un titre est juridiquement possible, son obtention est impossible dans la pratique.

La résolution de cet état de fait nous paraît urgente. L'identification de tous les terrains et de toutes les familles concernées par cette situation héritée d'une époque révolue devrait être réalisée en parallèle avec la recherche et l'adoption de mesures légales générales pour changer les statuts des terrains concernés et permettre une sécurisation foncière de ces familles par des moyens rapides et à un coût à leur portée. Cette réalisation en parallèle du recensement des cas à traiter et de la mise en place des solutions d'ordre juridique est préconisée pour que l'ensemble du processus ne dure pas pendant cinquante autres années.

Les terres immatriculées au nom d'anciens colons

Dans plusieurs régions du pays, des surfaces avaient été titrées au nom de colons et les propriétaires ont quitté Madagascar à la fin de la période coloniale ou après les mouvements sociaux de 1972. Des générations successives de Malgaches ont vécu sur ces terres, des petits exploitants les ont mises en valeur mais ne peuvent prétendre actuellement à une sécurisation de leurs droits fonciers.

Des études systématiques visant l'inventaire des différentes situations sur l'ensemble de l'île et la définition des mesures concrètes adéquates sont également à mettre en œuvre dans l'immédiat pour permettre la reconnaissance des droits des paysans qui ont cultivé ces terrains pendant des années. L'identification des familles concernées peut être réalisée à partir des documents fonciers existants puis validée, complétée ou corrigée par une vérification sur le terrain - dont les modalités restent à concevoir.

L'état actuel des réflexions des autorités responsables de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, tel qu'il est apparu au cours d'une conférence sur le Foncier à Antananarivo le 16 mars dernier soulève des questionnements et des inquiétudes : « le service du domaine est en train de se pencher sur la façon de régulariser les terrains utilisés par les colons » [...] 'Un projet de loi est ainsi en cours et « il pourrait aboutir au transfert de la propriété à l'État, si le terrain n'est pas mis en valeur par le détenteur du titre pendant une durée bien déterminée.' Une fois que celui-ci redevient domanial, son acquisition est facilitée. ' [...] Si cette loi est ainsi adoptée, ceux qui mettent actuellement en valeur les terrains des anciens colons auront la possibilité d'en devenir les propriétaires. Ces derniers sont nombreux et se trouvent à peu près dans tout Madagascar. » (in *L'Express de Madagascar – 19 mars 2011*)

S'agit-il des terres qui n'ont pas été mises en valeur du tout depuis plusieurs années ? Les terres mises en valeur par les familles malgaches mais titrées au nom des colons font-elles partie du projet du Ministère ? Quelles actions les responsables du secteur foncier envisagent-ils au niveau de ces terrains après leur transfert à l'Etat ? Leur attribution aux petits exploitants agricoles malgaches sera-t-elle vraiment facilitée, et de quelle manière, quand on connaît les délais habituels d'obtention d'un titre foncier ? Plusieurs dizaines d'années sont souvent nécessaires pour franchir les vingt étapes, de nombreux citoyens n'ont pas les moyens d'affronter ce parcours du combattant ou abandonnent en cours de route.

Risques croissants de l'accaparement de vastes terres agricoles par les investisseurs

L'absence de concertation des citoyens et l'insuffisance de communication sur ce projet de loi relative aux terres des colons font craindre que l'ensemble des terres aux statuts obsolètes actuels, autour desquelles règne un flou, fassent plus facilement l'objet d'accaparement de vastes surfaces, sous forme de ventes ou de locations, avec ou sans l'accord des autorités compétentes.

La dernière crise mondiale alimentaire et financière, les difficultés rencontrées par certains pays dépendant des importations de denrées agricoles et la volonté des financiers de spéculer sur les terres ont augmenté l'intérêt des investisseurs pour les terres agricoles dans le monde. Les craintes d'une reprise à haute intensité des investissements sur les terres agricoles à Madagascar sont justifiées par différentes données et faits :

- Si la Chine, la Corée du Sud, le Japon, ainsi que les pays du Golfe sont les principaux pays investisseurs sur les terres dans le monde, les Européens, Indiens, Australiens, Sud-Africains, investissent déjà sur des terres de vastes surfaces à Madagascar et un membre du gouvernement mauricien vient d'exhorter les entreprises à « se tourner vers des pays comme Madagascar » pour les investissements agricoles ;
- Madagascar figure au second rang des pays d'Afrique potentiellement destinataires d'investissements sur les terres agricoles dans le futur proche selon une publication récente de la Banque Mondiale ;
- Dans un communiqué, le Collectif pour la défense des terres malgaches TANY avait alerté que l'article 1^{er} de la nouvelle Constitution de la République malgache votée par referendum le 17 novembre 2010 stipulant que « les modalités et les conditions relatives à la vente de terrain et au bail emphytéotique au profit des étrangers sont déterminées par la loi » avalisait désormais la vente de terres aux étrangers ;
- Par ailleurs, la loi 2007-036 sur les investissements - qui semble appliquée alors que son décret d'application n'a jamais été publié - permet à toute société étrangère possédant une filiale malgache d'acheter des terres à Madagascar. Cette loi rend difficile voire inutile la distinction entre investisseurs étrangers et investisseurs nationaux puisque d'une part, les sociétés étrangères peuvent désormais effectuer toutes les transactions sous couvert d'une société malgache, d'autre part, des riches nationaux s'emparent également de plus en plus des terres de vastes surfaces en lésant les droits des paysans producteurs de diverses manières, et peuvent donc aussi faire partie des « accapareurs de terres » ;
- Au cours des derniers mois, les contrats sur les terres agricoles avec les sociétés étrangères auraient plutôt été négociés au niveau des régions et communes dont les compétences en termes d'attribution

de terrain sont limitées au niveau de la taille des parcelles, mais les lois malgaches ne limitent pas le nombre de contrats signés par un investisseur qui peut ainsi multiplier ses acquisitions dans plusieurs régions.

L'ensemble des terrains aux statuts obsolètes doit faire l'objet d'études sérieuses et de décisions attentives dans l'intérêt des familles et paysans malgaches démunis.

Priorité à la sécurisation foncière des petits paysans

La mise en place d'une politique agricole cohérente favorable aux petits paysans malgaches est attendue des gouvernants car elle est vitale pour la survie de la nation et un appui est nécessaire pour augmenter la productivité des paysans qui constituent la majorité de la population du pays. Une meilleure participation des paysans malgaches à la sécurité alimentaire du pays ne pourra se faire sans un relèvement important du niveau de sécurité foncière car sans titre de propriété ni certificat foncier, rien ne garantit aux paysans qu'ils ont intérêt à investir, sans parler des risques d'expulsion qu'ils courent en permanence, la fréquence croissante de ces expulsions constitue désormais un sujet majeur traité dans la presse nationale.

Bien que les actualités nous apprennent que la possession d'un titre foncier ne protège plus complètement des accapareurs à Madagascar ces dernières années, l'absence totale de document officiel attestant la propriété empêche d'entreprendre toute revendication ou action en justice. Or, la grande majorité des familles malgaches ne possède pas de titres de propriété, soit parce qu'elles ne peuvent pas y prétendre car vivant et travaillant sur les terrains dont les statuts fonciers ne leur permettent pas d'aspirer à un document de propriété individuelle, soit parce qu'elles n'ont pas initié d'action en vue d'acquérir un tel document par manque d'information ou de moyens, soit parce qu'elles ont commencé des démarches d'acquisition de titres qui n'ont pas abouti en raison de la complexité et de la longueur des procédures – plus de 20 étapes - , de leur durée – 6 ans en moyenne- et des coûts inaccessibles pour la majorité des Malgaches – environ 500 dollars US. Ainsi sur près de 5.000.000 de terrains existant à Madagascar, 400.000 titres ont été délivrés en un siècle. En 2010, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation a donné un coup de pouce pour l'achèvement des procédures de plusieurs dizaines de milliers de titres - dont certains étaient en cours de procédure depuis 10 ans ou plus - en réglant les dernières sommes dues par les mandants de différentes régions.

Pour une multiplication des guichets fonciers

Face aux difficultés à obtenir un titre foncier, une réforme foncière initiée en 2005 a mis en place des dispositions légales permettant en effet aux citoyens malgaches de régulariser leurs propriétés plus facilement : les avantages des nouvelles lois résident dans la réduction des procédures, dans la rapidité de l'obtention d'un certificat foncier – 6 mois environ – et dans le coût plus accessible au grand public car beaucoup moins onéreux que celui des titres - malgré la hausse de ce coût depuis l'arrêt du soutien de certains bailleurs de fonds. Les certificats fonciers étant délivrés par les guichets fonciers au niveau des communes, les requérants effectuent les démarches dans leur commune d'habitation ou une commune voisine mais non plus au chef-lieu de préfecture où est localisé le service des domaines chargé de la délivrance des titres fonciers. Par ailleurs, les nouvelles lois prennent en compte les intérêts des familles qui ont vécu sur les terres – même sans posséder de titres – dans la mesure où le témoignage et l'avis du voisinage par l'intermédiaire de la commission de reconnaissance et de la « publication » font partie des procédures incluses dans les démarches légales. Malheureusement, la mise en place de la réforme foncière ayant commencé seulement en 2005, 60 000 certificats ont été délivrés et seules 400 communes sur les 1550 existantes sont munies d'un guichet foncier. La poursuite et la multiplication de la mise en place de guichets fonciers sur l'ensemble du territoire devraient faire partie des priorités.

Pour une information et une protection des citoyens

Une campagne d'information de tous les citoyens, dans les villes mais surtout dans les zones rurales, concernant la réforme foncière et la facilitation de l'accès à un document de propriété devrait être lancée rapidement : ainsi

tous les citoyens seront mieux motivés à régulariser leurs propriétés. Cette campagne devra couvrir tout le territoire national et transmettre des informations claires : les guichets fonciers au niveau des communes délivrent des certificats fonciers, tandis que les services des domaines, quelquefois appelés guichets uniques, délivrent les titres fonciers.

Les familles vivant sur les terrains aux statuts problématiques auraient ainsi l'occasion

- de mieux connaître les nouvelles lois et les possibilités apportées par la décentralisation d'avoir des guichets fonciers et certificats fonciers au niveau des communes et de demander leur création si leur commune n'en dispose pas encore ;
- de parler de leurs différentes situations et d'agir pour accélérer les actions des décideurs et des législateurs concernant les statuts des domaines et terrains où elles vivent, lorsque ces statuts n'ont pas évolué depuis le siècle dernier, incluant les réserves indigènes et les concessions coloniales ;
- d'échanger et de participer aux propositions de solutions à apporter dans le cadre des lois existantes en intégrant l'ensemble des terres au statut obsolète dans la catégorie des *terrains privés non titrés*, après leur transfert à l'Etat, ce qui rendra les guichets fonciers compétents pour la délivrance de certificats fonciers pour ces terrains et facilitera la sécurisation des droits des familles qui ont vécu sur ces terres depuis des années.

Cette meilleure sécurisation des terres d'habitation et de travail est un droit élémentaire des paysans et des populations malgaches aux revenus modestes afin de les protéger des expulsions pour des raisons diverses qui ont dramatiquement augmenté ces dernières années. Une meilleure connaissance des lois et procédures par tous les citoyens leur permettra de mieux se défendre contre les convoitises pour les terres agricoles des sociétés et personnes étrangères et nationales. Les solutions que les décideurs au niveau du gouvernement et des institutions législatives actuelles proposeront et adopteront, ainsi que les actions des autorités locales et régionales en amont et en aval de ces projets de lois montreront s'ils défendent vraiment les intérêts de la majorité de la population ou non. L'avenir et les faits nous diront si, dans l'exemple des terres au statut obsolète cité le mois dernier, les nouvelles lois permettront réellement à « *ceux qui mettent actuellement en valeur les terrains des anciens colons [...] d'en devenir les propriétaires* » car le risque majeur est la mise en place d'une nouvelle forme de colonisation dans le cadre des accaparements de terres à grande échelle.

Mamy