

La Sécurisation Foncière Relative dans le contexte de réforme foncière à Madagascar : le cas du kijana de Beririnina

Pierre MONTAGNE, *département environnements et sociétés du CIRAD, Unité de Recherches en Partenariat Forêts et Biodiversité. Antananarivo. Madagascar.*

Ravelona MAAFAKA, *département agromanagement de l'Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Université d'Antananarivo*

Sigrid AUBERT, *département environnements et sociétés du CIRAD, Unité Propre de Recherches Gestion des Ressources Renouvelables et Environnement La Réunion. France*

Daniel ANDRIAMBOLANORO, *département de Recherches Développement, Centre National de la Recherche Appliquée au Développement Rural. Antananarivo. Madagascar.*

Guybertho RANDRIANARIVÉLO, *Projet Pilote de Protection et de Valorisation de la Biodiversité, Antananarivo. Madagascar.*

Résumé :

Le « projet pilote de protection et de conservation de la biodiversité » du Fonds Français pour l'Environnement Mondial, en application des textes environnementaux dont la loi 96-025, dite loi « **G**estion **L**ocale **S**écurisée (GeLoSe) », appuie depuis 2002 l'Etat malgache pour assurer le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables de la forêt classée d'Ambohilero (commune rurale de Didy et région Alaotra-Mangoro).

L'application de ces textes environnementaux implique la mise en place concomitante de la sécurisation foncière des espaces forestiers transférés notamment en application du décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative.

Depuis la promulgation de ces textes il y a une dizaine d'années, il est apparu que peu d'efforts ont été faits par les opérateurs de développement pour atteindre ce double objectif de transfert de gestion des ressources naturelles et de sécurisation foncière. Il apparaît dès lors difficile d'en appréhender l'importance, la nécessité et l'intérêt.

Le projet pilote de protection et de valorisation de la biodiversité, au travers des actions développées dans la commune rurale de Didy et tout particulièrement dans le kijana de Beririnina s'est engagé en 2005 dans une action de sécurisation foncière relative en application stricte du décret 98-610 pour évaluer la possibilité réelle de son application.

L'article présentera les contraintes rencontrées pour la mise en place du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (bois d'œuvre, produits halieutiques notamment anguilles et produits forestiers non ligneux – miel ou feuilles de Ravensara aromatica etc.. -) et les modalités de mise en place de la SFR en tenant compte des impératifs à la fois institutionnels (statut officiel et coutumier du kijana, capacités des services étatiques – domaines, topographiques et forestier) et sociaux (intérêts contradictoires des membres du lignage propriétaire du kijana).

On démontrera par la même que la Sécurisation Foncière Relative d'un espace forestier est possible par l'application des textes existants et qu'elle répond à une demande réelle des populations bénéficiaires des transferts de gestion des ressources de cet espace. Elle constitue dans ce sens un élément d'actualité dans le contexte de la réforme foncière menée à Madagascar.

Mots clés : Madagascar, sécurisation foncière, transfert de gestion, ressources naturelles.

1. Introduction

La charte de l'environnement malgache, telle que promulguée par la loi 90-033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi 97-012 du 6 juin 1997, précisait pour ce qui concernait les stratégies sectorielles, « *étapes obligées pour la réalisation des objectifs généraux du Plan d'action environnementale (PAE) que, « Sans la sécurité foncière, il est difficile de demander au paysan de prendre soin de la terre ou de la mettre en valeur de manière rationnelle. Il s'agit donc d'aider les institutions, les VIP¹ et même les groupes cibles à trouver des règles qui leur permettent de gérer convenablement la terre afin de la conserver mais aussi pour que cette dernière leur permette de vivre décemment. Ces règles, une fois mises en place, devraient faire l'objet de suivi permanent dans leur application (possession, utilisation, etc...).*

Ce texte avait ainsi, dès le début des années 1990, énoncé les principes généraux de gestion de l'environnement et posé les obligations et devoirs de chaque intervenant. En 1996, l'exposé des motifs de la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, précisait que celle-ci se situait dans la continuité si ce n'est dans l'application de cette charte. Il était ainsi confirmé, près de six ans après, l'importance du foncier dans les actions de gestion de l'environnement.

La loi 96-025 venait conclure plusieurs études dont celle du projet KEPEM de l'USAID de 1994¹ qui mettait en relief l'existence de modes coutumiers de tenure foncière. Elle reprenait aussi les conclusions du colloque international de 1996 sur la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables d'Antananarivo qui précisait les termes de la politique nationale et introduisait le caractère incontournable de la sécurisation foncière, pour une bonne gestion de ces ressources.

La sécurisation foncière, élément fort et complémentaire du concept de transfert de gestion des ressources, a ainsi été concrètement mis en place et officialisé par le décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative (ou SFR) adopté par le gouvernement malgache le 13 août 1998. Ce décret établit une « *procédure consistant en la délimitation d'ensemble du terroir d'une communauté locale de base bénéficiaire du contrat de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables ainsi qu'au constat des occupations comprises sur ce terroir* »². Le lien entre transfert de gestion et foncier s'appuie sur une évidence : on ne peut prétendre gérer les ressources sans gérer le fonds, la terre. Ainsi l'accès aux ressources renouvelables est aussi, dans l'esprit du législateur, un accès au foncier³.

Après avoir précisé les bases légales dans lesquelles s'inscrit la SFR, nous présenterons et analyserons les conditions dans lesquelles s'est récemment déroulée une action de développement pour la mise en place concrète d'une opération de SFR dans le kijana de Beririnina (forêt classée d'Ambohilero, commune rurale de Didy).

2. Des bases juridiques remises en cause par les opérateurs

Promulguée en septembre 1996 après six ans d'études préalables et de rencontres entre acteurs (Montagne et Ramamonjisoa, 2007), la loi 96-025 sur la gestion locale des ressources renouvelables et ses textes d'application visent la gestion locale sécurisée (GeLoSe) des ressources naturelles renouvelables et du foncier. Les communautés locales se voient confier, la gestion des ressources renouvelables de leur terroir et le droit exclusif de les exploiter dans le cadre d'un contrat de gestion trans-sectoriel (contrat GeLoSe) fondé sur des objectifs de développement durable et de sécurisation foncière.

¹ Vondrombahoaka Itsinjaram-pahafana, littéralement les collectivités territoriales décentralisées.

² Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative², art. 1

³ Cf article 3 de la loi 96-025 : « *l'agrément [du contrat de transfert de gestion] confère à la communauté de base bénéficiaire pendant la période indiquée à l'acte, la gestion de l'accès, de la conservation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion* ».

En renforcement de cette nouvelle politique de gestion des ressources, devant le constat des limites de la politique foncière et comme annoncé dès 1990 dans la loi portant Charte de l'Environnement Malgache, le législateur a introduit une avancée du droit foncier avec la conception de la Sécurisation Foncière Relative établie par le décret 98-610 dit décret SFR.

Cette avancée visait avant toute chose, par cette articulation entre procédures de transfert de gestion et sécurisation foncière, à limiter voire résorber l'accès libre aux ressources. Par cet ensemble transfert de gestion – foncier, il s'agit d'établir, sur des bases contractuelles, de nouvelles relations entre l'Etat, les communautés villageoises, les Collectivités Territoriales Décentralisées et le secteur privé.

Le lien établi dans les années 1990 entre sécurisation foncière et transfert de gestion répondait au constat, toujours d'actualité, selon lequel la gestion des ressources naturelles renouvelables ne peut être envisagé sans un contrôle de l'accès au foncier, notamment au foncier forestier.

La croissance démographique, l'insécurité foncière du foncier agricole et l'absence de reconnaissance légale du contrôle de l'accès au foncier forestier par les communautés locales favorise le développement plus ou moins anarchique des défrichements visant la conversion agricole des espaces forestiers (*tavy, hatsaka*). Les populations trouvent dans cette technique de production un moyen de s'approprier de fait de nouveaux espaces à vocation agricole sur des espaces naturels souvent considérés en « accès libre » (Aubert, Razafiarison et al. 2003)ⁱⁱ, (Rangers, 2004)ⁱⁱⁱ. En effet, même si des dispositions coutumières régissent généralement l'accès aux espaces naturels, ces dispositions ne sont généralement pas reconnus par l'Etat lorsqu'elles s'établissent sur un espace forestier géré par l'administration forestière. Elles ne s'appliquent donc pas aux membres extérieurs à la communauté de référence.

En sécurisant le foncier sur lequel s'établissent les ressources naturelles renouvelables objet du transfert de gestion, c'est-à-dire en établissant des droits fonciers légaux et légitimes, l'Etat fait le pari que les paysans seront incités à le gérer « *en bon père de famille* », soucieux de la pérennité à long terme des ressources qu'il porte.

Par le décret 98-610 du 13 août 1998 réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative SFR, en application de la loi 97-072 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement l'Etat officialisait ce lien et donnait aux Communautés Locales de Base bénéficiaires la capacité de préserver des espaces forestiers dont les ressources leur auraient été transférées. Les quatre tableaux ci-dessous rappellent les principales directives de ce texte.

Tableau 1 : Définition

| |
|--|
| L'opération SFR « <i>constate uniquement le droit de jouissance des occupants</i> » (art. 2). Elle commence après obtention par la communauté de l'agrément administratif pour la demande de transfert de gestion et est ouverte par une décision du Ministre dont relève les Services fonciers ou par son représentant (art. 3). Toute parcelle comprise dans le périmètre SFR et ayant fait l'objet d'un dépôt demande d'acquisition n'est pas soumise au régime SFR. Les propriétés déjà immatriculées au nom de particuliers et celles déjà affectées et comprises dans un périmètre de SFR ne sont pas soumises au régime SFR (art. 16 et 17) |
|--|

Tableau 2 : Méthodologie

| |
|--|
| La mise en œuvre de la SFR est précédée d'une campagne d'information, (art.5). Le périmètre du terroir fait l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier (art.6) Les délimitation et enquête parcellaire, effectuée par un géomètre assermenté. L'état parcellaire fait ressortir : les références de la parcelle, le ou les occupants, la consistance de l'immeuble (et superficie approximative, les litiges éventuels (art. 7) |
|--|

Tableau 3 : Documents SFR

Ils sont constitués par : le plan de la ressource objet du transfert de gestion, le plan du périmètre et l'état parcellaire et le plan parcellaire (art.9). Ils sont déposés à la commune et le double au Bureau de la Conservation des Documents Topographiques Fonciers (art.10)

Tableau 4 : Mise à jour, arbitrages

Toute modification des limites autres que celles des RNR dûment approuvées par la Communauté doit faire l'objet d'une mise à jour par Géomètre Assermenté (art 11). Les litiges entre les occupants sont arbitrés par le maire de la Commune (art 13) « *La SFR prend fin par l'immatriculation collective des parcelles du périmètres sur demande de la Communauté. Toutefois chaque occupant peut à tout moment demander l'immatriculation de ses parcelles* » (art.15).

La SFR possède donc trois dimensions distinctes :

- La délimitation du terroir villageois permet de donner une assise territoriale à la communauté de base responsable des conséquences des dynamiques d'appropriation foncière mises en œuvre sur l'espace objet du transfert de gestion.
- La délimitation du périmètre porteur des ressources renouvelables (forêt par exemple) vise à assoire au niveau foncier la gestion des ressources naturelles renouvelables que confère le contrat de gestion. La cartographie permet de préciser l'engagement de conservation et d'utilisation durable visé par le transfert de gestion.
- Enfin, l'identification des occupations du sol correspond à un niveau d'organisation foncière plus fin précisant les droits de jouissance des membres de la communauté de base (lignages ou segments de lignages, individus).

La SFR est relative car les droits sont convenus entre parties ne sont pas des droits de propriété, mais des droits de jouissance.. C'est une reconnaissance du périmètre qui correspond aux limites du terroir de la communauté de base bénéficiaire du transfert de gestion en application de la loi 96-025. Cet acte ne débouche pas sur un titre foncier et ne reconnaît donc pas une propriété inattaquable. Les parcelles immatriculées ne font d'ailleurs pas partie du régime SFR, et toute immatriculation nouvelle sera soustraite au régime SFR, reflétant la supériorité du titre d'immatriculation foncière sur la simple constatation des droits de jouissance.

A l'issue de la procédure SFR, on obtient donc une reconnaissance des possessions coutumières, espaces agricoles, pastoraux et ressources naturelles, utilisés ou appropriés par une communauté villageoise et reconnus comme tel par les autres groupes et par le *Fanjakana*⁴. Les ressources naturelles sont intégrées dans cet espace de nature sociale c'est à dire correspondant aux modalités d'appropriation coutumières de l'espace, du foncier et des ressources.

La SFR, envisagée comme un outil de gestion, permet une meilleure maîtrise par la communauté de base des dynamiques d'appropriation foncière préjudiciables à la conservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles renouvelables qui s'établissent sur leur territoire. Son caractère « obligatoire » a fait l'objet de nombreuses discussions. L'annexe du projet d'arrêté interministériel⁵ portant approbation du cahier des charges type de prescription spéciales relatif au transfert de gestion en application de la loi 96-025 précise dans son article 11 : « *Quinze jours au maximum après réception de l'avis de non-objection par le maire de la commune de rattachement s'ouvre le processus de négociation du contrat de transfert de gestion. Pour les cas où elle s'avère nécessaire, s'ouvre parallèlement l'opération SFR⁶ suivant le décret n°98-610 du 13 août 1998 portant application de la Sécurisation Foncière Relative* ». Le législateur a donc envisagé de laisser une certaine souplesse aux conditions d'application de la SFR. Le lien entre le transfert de

⁴ Fanjakana : Etat malgache

⁵ nous soulignons projet pour bien signifier que cet arrêté n'a jamais été officialisé au même titre d'ailleurs que celui relatif aux espèces pouvant faire l'objet de transfert de gestion.

⁶ Souligné par nous.

gestion et sécurisation foncière demeure cependant une disposition légale permettant à une communauté de base d'instituer sur son territoire une sécurisation foncière relative dans des conditions rapides et peu coûteuses (au regard de la sécurisation par le titre), mais que la pratique des opérateurs a dans la plupart des cas considéré comme non obligatoire.

Dans le contexte du développement des transferts de gestion des RNR à Madagascar, la SFR a été peu appliquée et tend finalement à être oubliée. Les causes de ce rejet sont multiples et reposent sur trois points : (i) son utilité, (ii) son intérêt et (iii) sa complexité.

Son utilité pour la conservation des ressources naturelles renouvelables : pour beaucoup d'opérateurs environnementalistes, la procédure SFR alourdit inutilement la mise en place du transfert de gestion des RNR : « *Le rôle que joue la SFR, partie intégrante du contrat GeLoSe dans le transfert de la gestion des ressources forestières n'est pas clair. Elle semble cependant être une mesure superflue en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources non agricoles* » (Kohler, 2000)^{iv}. « *La sécurisation foncière relative n'est pas un besoin de la communauté et entrave le bon déroulement du transfert de gestion* ». « *Dans des situations où les droits fonciers sur les terres agricoles ne constituent pas une contrainte importante et où les mesures se concentrent sur la gestion des terres non agricoles, il est recommandé de promouvoir une modification ou simplification de la procédure GeLoSe* » (Rajaonera & ali.)^v etc...

Son intérêt pour la résolution des problèmes fonciers : La SFR, simple reconnaissance par l'Etat des droits de jouissance de la communauté de base sur le sol ne permet que « *le constat des occupations comprises dans le terroir d'une Communauté Locale de Base (article 1 du décret 98-610)* ». C'est une simple reconnaissance administrative qui ne débouche pas sur un titre foncier et donc pas sur une propriété inattaquable. . Le caractère transitoire de la SFR vers l'obtention d'un titre foncier (Sécurisation Foncière Optimale, SFO) est confirmé par l'article 15 du décret 98-610. Pour l'administration des domaines de l'époque, la SFR constitue une première étape cartographique et topographique d'une opération classique d'immatriculation foncière (Leroy, Bertrand, Montagne, 2006)^{vi}. Pour les tenants de la sécurisation absolue par l'institution de la propriété, la SFR constitue donc une phase transitoire non satisfaisante pour les agriculteurs.

Sa complexité : La SFR, abordant des questions d'organisation sociale et d'institution légale de droits sur le sol apparaît généralement aux opérateurs comme un facteur de complexification majeur de la procédure de transfert de gestion. Considérée comme une première étape de l'immatriculation foncière dans un contexte communautaire plus ou moins régit par des modes coutumiers d'occupation des sols elle se heurte à de nombreuses transcriptions des droits des occupants dans une logique de propriété. Sa mise en œuvre impliquant l'intervention d'un géomètre libre assermenté (imposée par le décret 98-610) met en outre bien souvent à jour des conflits latents susceptibles de ralentir le transfert de gestion.

Suite à ces constats et suggestions d'experts mais dont la valeur peut-être discutée au regard des réflexions qui se sont déroulées avant et après la promulgation de la Charte de l'Environnement, la sécurisation foncière fut, de manière officielle remise en cause⁷ par le programme environnemental phase 2 (PE2), sans que toutefois le cadre légal du transfert de gestion ne soit modifié (par une abrogation du décret 98-610 par exemple).

⁷ Le PV des conclusions communes sur les orientations stratégiques du PE2 pouvait, le 23 mars 2001 écrire : « pour rendre plus simple la mise en œuvre de la GELOSE, il a été décidé de ne plus rendre obligatoire la SFR lors des transferts de gestion » d'une part et priorité devrait être donnée dans un premier temps à des actions légères de type GCF, afin de toucher rapidement des surfaces importantes ; des actions plus profondes portant sur une partie seulement de tels massifs pourraient ensuite être développées de façon progressive (plans d'aménagement, transfert de type GELOSE) ». L'influence du PE2 sur une orientation fondamentale de la politique environnementale nationale est ici évidente et l'on peut se poser la question de la légitimité des discussions ayant conduit à cette décision de non application d'un texte approuvé par les parlementaires.

En 2006, une SFR a toutefois été initiée dans la forêt d’Ambohilero.

3. La SFR du kijana de Beririnina, commune rurale de Didy

3.1 La forêt classée d’Ambohilero et le *kijana* d’Ivolobe / Ifelana

C’est à partir des années 1930 (Vincelette, 1993)^{vii} que les autorités coloniales ont procédé à l’affectation de terrains présumés domaniaux (forêts domaniales) au service des Eaux et Forêts. Ces forêts, aussi appelées Réserves Forestières, représentaient des massifs forestiers que la colonie se proposait d’aménager ultérieurement soit en vue d’une exploitation en régie, soit pour la vente de coupe.

Le décret du 25 janvier 1930 relatif au régime forestier de Madagascar a donné le cadre général de création de ces réserves que le décret 55 582 du 20 mai 1955, relatif à la protection des forêts dans les territoires d’Afrique relevant du Ministère de la France d’outre-mer devait baptiser «Forêt Classée». Celles-ci furent également différenciées en Réserves Forestières d’une part et Réserves naturelles intégrales, Parcs Nationaux et Réserves Spéciales d’autre part. Ces dernières sont regroupées sous le terme d’aires protégées et sont aujourd’hui gérées par l’Agence Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP). Cent soixante et une forêts furent délimitées entre 1955 et 1970.

L’arrêté n° 2382/MAP/FOR du 30 octobre 1962 portant le classement de la forêt d’Ambohilero ne donne pas les détails techniques de la gestion de la forêt. Il se contente de mentionner tout ce qui est d’une part interdit et d’autre part, ce qui est permis. Dans les articles 3 et 4 il est précisé : « *les défrichements, les cultures, installations, mises à feu sont interdits à l’intérieur de la forêt classée. Sont également interdits tous droits d’usage autres que le pâturage, le ramassage du bois mort, la recherche de plantes alimentaires et médicinales, la récolte de miel, l’utilisation des pistes existantes et l’accès aux tombeaux* ».

L’ensemble de la forêt est subdivisé en *kijana*⁸ (Charbonnier, 1998)^{viii} géré par un chef de *kijana* désigné coutumièrement. Les 56 *kijana* de la forêt classée couvrent une superficie moyenne de 12 km² (61 km² pour le plus vaste, 5 km² pour le moins étendu). Ils sont délimités par des éléments naturels fixes. Le fleuve Ivondro et la piste forestière qui part de Didy-Ambohijanahary pour s’enfoncer dans la forêt constituent ainsi les limites de certains *kijanas*. Les pistes de débardage des exploitations forestières sont un de ces éléments et les limites de la forêt classée en sont un autre. Le *loholona* fixe les droits d’accès et les droits d’usage sur le territoire qu’il est amené à gérer. Il doit ainsi s’assurer que les différentes ressources de son *kijana* ne sont pas surexploitées et ne risquent pas de disparaître. C’est également lui qui s’assure du respect des *fady* et de la conduite des cérémonies coutumières à l’intérieur de son *kijana*.

Le *kijana* porte les noms de deux localités Ivolobe et Ifelana situées à l’intérieur du site, au cœur de la forêt classée d’Ambohilero et regroupe trois hameaux forestiers : Arondramena, Betsingita et Ifelana. Il est utilisé par une communauté lignagère séparée pratiquement en deux sous communautés dont l’une habite dans le marais, village de Manaratsandry (proche du chef lieu) et l’autre dans le *kijana* même. Il est situé à 15 km à vol d’oiseau et au sud-est du chef lieu de la commune. Administrativement, il se trouve dans le *Fokontany* d’Ambohijanahary, chef lieu de la Commune Rurale de Didy (voir cartes de situation n°1 et 2).

[Insérer cartes 1 et 2]

⁸ En 1998, l’administration des Eaux et Forêts a découvert à la lecture d’un mémoire d’étudiant que la forêt classée d’Ambohilero était couverte, cartes à l’appui, depuis plus d’un siècle par un maillage de *kijana* (pâturages forestiers lignagers) définissant des droits coutumiers très codifiés et toujours respectés.... Que l’administration forestière coloniale avait superbement ignorée, sans doute parce qu’elle n’en soupçonnait même pas l’existence (Charbonnier, 1998)

3.2 Lien entre transfert de gestion et sécurisation foncière relative : le cahier de charges

Le contrat de transfert de gestion du kijana de Beririnina a été élaboré dans le respect des règles fixées par la loi 96-025 et ses décrets d'application. Ainsi, la constitution de la communauté de base chargée de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables est conforme au décret 200-027. Le travail de médiation environnementale a été réalisé suivant les prescriptions du décret 2000-028 relatif aux médiateurs environnementaux. Le plan d'aménagement et de gestion simplifiée (PAGS) est le document dans lequel sont précisés tous les éléments à même d'engager le processus de gestion durable, d'autant plus qu'il s'agit de valoriser une ou plusieurs ressources. Il précise le zonage du terroir et permet de connaître l'importance des ressources. Dans ce PAGS, il est précisé les droits et devoirs de la communauté en particulier en termes de quantité maximale à extraire des produits objets de la valorisation. Tous ces éléments sont consignés dans le cahier des charges.

La communauté locale de base ou VOI⁹ qui a obtenu le transfert de gestion des ressources du kijana de Beririnina est un «occupant légal» usufruitier. L'Etat reste nu-propiétaire alors que la Commune de Didy exerce les prérogatives qui lui ont été conférées dans le cadre de la décentralisation. Il n'y a plus de domination de l'Etat envers le VOI c'est à dire les populations des trois hameaux de la forêt et celle de Manaratsandry qui ont des droits sur le kijana.

Au delà des intérêts communs pour la gestion des ressources qu'elles soient commercialisables ou non, ligneuses ou non ligneuses, pastorales ou agricoles, qui sont incluses dans le cahier des charges et le dina associés au contrat de transfert de gestion, les droits de jouissance précisés par la SFR reconnaissent aussi à ces populations les mêmes règles coutumières et fondements sociaux de vie définis par la structure lignagère du kijana.

La SFR s'inscrit clairement en aval de ce processus qui traduit bien ce lien entre la gestion de l'environnement et du foncier comme souligné par Barrière O et C., 1997^{ix} pour sécuriser (et fixer¹⁰) le mode d'exploitation des ressources. La délimitation faite lors de l'élaboration du contrat de transfert de gestion a ainsi deux objets. Le premier est d'assurer par la détermination de la surface où se trouve la ressource la fixation des quotas d'exploitation (ou non) sur la base des inventaires. Le deuxième, c'est de faire sécuriser cette délimitation par le processus SFR comme périmètre des limites du terroir de la communauté de base. Les parcelles de ressources sont incluses dans ce périmètre.

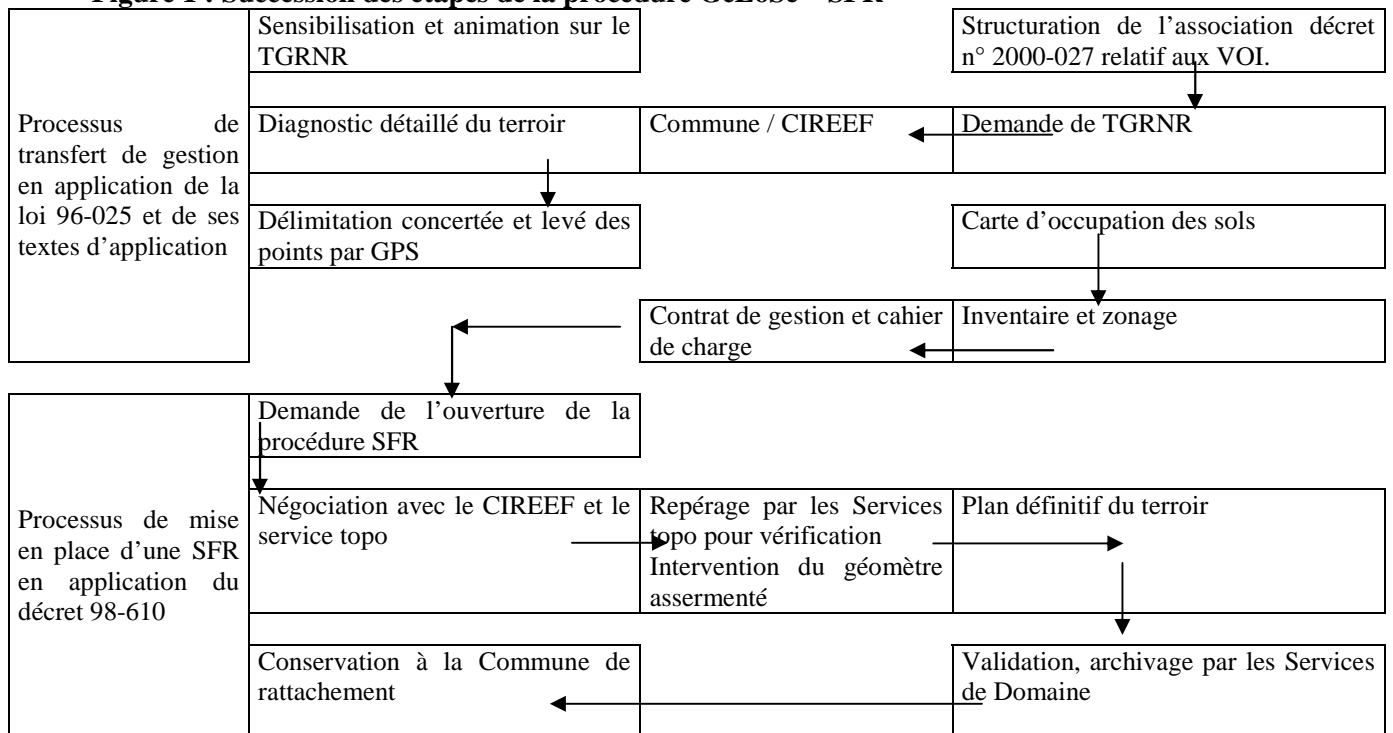
Ce lien entre transfert de gestion et sécurisation foncière est vérifié si on se réfère aux grandes lignes du cahier de charge du VOI du Beririnina. Dans les articles 13 à 32, on relève que les conditions de valorisation et de conservation des ressources naturelles avec fixation des normes techniques sont explicitées. L'essentiel des obligations de la communauté usufruitière des ressources est de préserver l'état du terroir, en particulier il s'agit de ne plus défricher. L'article 19 précise : « *il est interdit d'étendre une nouvelle surface agricole dans la forêt* ». Ce cahier des charges donne aussi mandat aux responsables de la communauté de résoudre tous les problèmes liés à la bonne gestion des ressources objets du transfert (articles 33, 34 et 35). Enfin, la signature du contrat de transfert de gestion permet de répondre aux conditions fixées par le décret SFR notamment pour ce qui concerne le relevé contradictoire des limites du périmètre SFR dans lequel se trouvent les ressources concernées par ce transfert de gestion.

La figure 1 montre que les activités induites dans les deux processus de transfert de gestion d'une part et de sécurisation foncière relative d'autre part se sont succédées de façon quasi naturelle une fois le cahier des charges élaboré.

⁹ Vondron'Olona Ifotony

¹⁰ Il sera en effet difficile pour les agriculteurs d'étendre les superficies reconnues à vocation agricole à l'intérieur du kijana. Si tel était le cas, ils seraient responsables du non respect du cahier des charges, preuves à l'appui...

Figure 1 : Succession des étapes de la procédure GeLoSe – SFR



Source : Andriambolanoro D., 2004^x

La SFR se présente comme une confirmatin de l'engagement des signataires du contrat GELOSE (Etat, Commune, VOI) dans le respect du cahier des charges que la projection spatiale légalement reconnue précise.

3.3 La complémentarité de la GELOSE et de la SFR pour une simplification de l'intervention du géomètre expert

Les premières opérations de SFR réalisées dans les années 2000 à Andapa (province d'Antsiranana) ont été difficiles et coûteuses parce que la procédure avait été engagée par les services topographiques de la DGDSF¹¹. Les équipes, combinant du personnel des Services Centraux et des circonscriptions locales de Topographie (CIRTOPO)¹², ont utilisé les mêmes méthodes que s'il avait été nécessaire de réaliser des immatriculations définitives. A la même période les opérations de SFR réalisées dans quinze villages (trois à Andapa, cinq à Sakaraha, trois à Brickaville, un au 7 Lacs (Tulear), un à Ejeda et deux à Arivonimamo), à la suite de contrats de transfert de gestion, se révélaient sur les 15 premiers sites (villages) ayant bénéficié d'un contrat, plus souple que prévu (Maldidier, 2000)^{xi}. La notion de difficulté et de complexité n'était donc pas uniforme.

En outre, si le décret 98-610 ne prévoit de levé régulier que pour les limites du périmètre SFR (art. 6), les levés de ces premières opérations avaient été fait pour l'espace des ressources, alourdissant ainsi inutilement la procédure. Depuis ces premières expériences, très peu d'initiatives ont été prises pour développer des procédures SFR en aval des actions de transfert de gestion. La dernière en date est celle objet de la description présente pour le kijana de Beririnina dans la commune rurale de Didy.

¹¹ Direction générale des domaines et des services fonciers

¹² Une brigade de travail peut être constituée à titre d'exemple: de 3 opérateurs, 3 aides croquiseurs, plus un véhicule et son chauffeur

Au regard de l'expérience de SFR conduite en 2006 dans la forêt d'Ambohilero, il apparaît cependant possible de réaliser à moindre coût des délimitations des terroirs villageois et de l'espace occupé par la ressource objet du transfert. Dans ces cas, la SFR est bien une procédure qui se situe en aval du transfert de gestion, dans l'esprit de la loi 96-025.

Ainsi, conformément à l'article 9 du décret 98-610, trois éléments ont été nécessaires pour valider la SFR de ce kijana :

- le plan de la ressource naturelle renouvelable objet de transfert de gestion c'est à dire la localisation dans l'espace de toutes les ressources dans le terroir
- le plan du périmètre de la zone soumise à la SFR ainsi que le procès-verbal de la délimitation ;
- l'état parcellaire et le plan parcellaire

Le géomètre expert les a établis en deux exemplaires déposés l'un à la commune rurale de Didy et l'autre au Bureau de Conservation des Documents Topographiques Fonciers de céans (BCDFT) après avoir été techniquement vérifiés par la Direction des Services Topographiques conformément à l'article 10.

[insérer cartes SFR n° 3 et 4]

La procédure de mise en place de la SFR à Beririnina s'est déroulée selon le schéma suivant :

[insérer schéma étapes administratives de la demande d'ouverture de la procédure SFR]

Le *kijana* d'Ivlobe / Ifelana est entouré de neuf *kijana* eux-mêmes objets de transfert de gestion. La délimitation faite lors de l'élaboration du contrat de transfert de gestion permet de marquer les limites du *kijana* les uns vis à vis des autres. Dans cette opération, il convient de s'assurer que les villageois, issus de chaque *kijana* et à qui il incombe de montrer aux opérateurs les limites traditionnelles de leur terroir sont bien reconnus au sein de la population et des chefs des *kijana*. L'objectif est de s'assurer que tout risque de conflit lié à des limites mal identifiées est écarté.

Lors de la mise en place de la procédure SFR, le géomètre assermenté est venu confirmer les travaux de délimitation faits dans le cadre du transfert de gestion. Ces travaux ont été définitivement validés par le service topographique. Le procès-verbal de la délimitation contradictoire, établi par le géomètre expert assermenté¹³ est le point d'aboutissement du processus.

[insérer PV Géomètre assermenté]

Il a été remis à chacun des acteurs concernés soit le maire, en l'occurrence de la commune rurale de Didy, le représentant de l'Etat chargé des forêts, en l'occurrence le chef de la Circonscription de l'Environnement, des Eaux et Forêts d'Ambatondrazaka et enfin du chef de la Circonscription Topographique (voir à titre d'exemple l'accusé de réception du maire de la commune rurale de Didy). Le plan de délimitation du *kijana* et de la zone forestière qui recèle la ressource objet du transfert de gestion vient compléter le dossier.

¹³ La nécessité d'un géomètre assermenté apparaît, dans le décret 98-610, aux articles 7 (« *les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un géomètre assermenté sont réputées contradictoires...* ») et 11 qui stipule « *toute modification des limites des parcelles, autres que celles des ressources naturelles renouvelables, dûment trouvée par la communauté doit faire l'objet d'une mise à jour des documents SFR par un géomètre assermenté* ».

[insérer accusé de réception maire de didy]

Une des raisons évoquées pour remettre en cause la procédure SFR est le coût lié aux travaux de délimitation du périmètre. Cette délimitation précède dans les faits l'intervention du géomètre expert auquel il appartient le cas échéant de la valider. Dans le cadre de la négociation du contrat GELOSE elle se déroule en présence des représentants de tous les usagers de kijana limitrophes et d'un ou de plusieurs représentants de services concernés. Elle doit être acceptée par l'ensemble de la population qui dispose de droits coutumiers sur ces kijana limitrophes les uns par rapport aux autres. Les limites conjointement admises par les responsables doivent être identifiées et relevées pour être situées sur des cartes à des échelles où il est possible de marquer les principaux points caractéristiques (fleuves, sommets de collines, etc.). Le 1 / 20 000 est une échelle correcte pour des kijana de 2 à 3000 hectares soit la surface moyenne des kijana de la forêt d'Ambohilero. Le procès-verbal dressé par le géomètre assermenté permet, après vérification sur le terrain et entretien avec les acteurs, de donner encore plus de poids à cette opération, du fait de son enjeu de reconnaissance par le Fanjakana.

La question de la précision des relevés des coordonnées géographiques des points de délimitation est, dans le cas spécifique de création d'une SFR dans un kijana forestier, différente que pour des SFR qui concerneraient des terroirs agricoles. Sa relative simplicité, due à l'étendue des surfaces concernées, permet de se contenter de niveaux de précisions inférieurs à des terroirs strictement agricoles où les parcellaires sont de l'ordre de l'hectare (voir nettement moins !). Les outils utilisables peuvent donc être, en conséquence, différents. Les levés des deux périmètres soit le terroir villageois (article 9b) et celui du territoire où se situe la ressource renouvelable objet du transfert de gestion (article 9a) et le calcul des surfaces couvertes n'ont besoin d'une précision qui peut-être de l'ordre de la dizaine d'hectares ce qui pour des surfaces totales concernées de plus de 2000 hectares nous donne une précision de l'ordre du un pour cent. A Beririnina, deux systèmes de type GPS ont été testés. Le GPS de poche dont la précision est de plus ou moins cinq mètres et le GPS différentiel qui permet une précision de l'ordre du centimètre. Le coût en ariary par hectare varie respectivement de 4038 à 10 204 soit du simple au double (moins de 2 à 4 euros) (Ravelona, 2006)^{xii} du fait d'un coût d'acquisition plus important et d'un nombre de jours de travail de 2,5 fois plus important. Il s'avère aussi que, dans le contexte de délimitation d'un kijana forestier où les limites elles-mêmes sont sujettes à des approximations, la différence de précision n'est pas significative dans un contexte où l'enjeu parcellaire est inexistant.

La SFR comme action de sécurisation foncière des terroirs forestiers dans le prolongement du transfert de gestion est une innovation institutionnelle de l'Etat malgache. Elle reste, quinze ans après la Charte de l'Environnement, une évolution demandée par les populations (Razafindraibe, 2007)^{xiii}

A Beririnina, le processus de déroulement du complexe Transfert de gestion – Sécurisation Foncière Relative s'est fait de façon quasi simultanée. Les travaux d'informations, d'animation et de médiation environnementale ont permis une réelle mobilisation des populations qu'elles soient résidentes du kijana même ou du village de Manaratsandry. La phase d'information prévue par le décret SFR (article 5) a ainsi été une formalité et l'adhésion de la communauté pour accepter le transfert de gestion est d'autant plus nette que celle-ci a pu constater l'effectivité de la mise en application de la SFR.

Le proverbe malagasy (Ravelona, 2006), dit « izay mitambatra vato fa izay misaraka fasika 14 ». La mise en place de la SFR constitue une officialisation des droits fonciers coutumiers préexistants notamment entre les « gens de la forêt » et « ceux du village ». Comme tous font partie du même lignage et que les travaux préliminaires notamment dans le cadre de la signature du contrat de transfert de gestion n'ont pas montré de conflits latents, la SFR permet ce lien, conforme à l'esprit des textes environnementaux et notamment de la loi 96-025, entre le légitime (le sentiment d'appropriation du foncier forestier du kijana au travers des règles coutumières de gestion définies par le tangalamena) et le légal (la possibilité offerte par l'Etat d'un droit de jouissance sur le kijana délimité dont les ressources font l'objet d'un contrat de transfert de gestion). L'innovation institutionnelle et pratique

¹⁴ Littéralement ceux qui se groupent sont forts comme la pierre et ceux qui se séparent sont écrasés comme le sable.

contenue dans cette SFR reste conforme aux règles du droit coutumier : des droits d'occupation sur le foncier du terroir ainsi délimité et sécurisé s'inscrivent dans le patrimoine de la VOI et consacrent l'héritage des ancêtres.

La procédure SFR, conformément au décret 98-610, implique un géomètre expert mais l'intervention (donc le coût) de celui-ci peut être considérablement réduit par le travail préalable réalisé par les opérateurs de la GELOSE au moyen de GPS de poche, et qui, finalement, constitue un niveau de précision acceptable compte tenu des enjeux des surfaces des périmètres forestiers concernés.

3.4 Une procédure adaptée à la gestion des ressources communes

La SFR permet par ailleurs de conforter la maîtrise villageoise sur le foncier mais à des degrés différents selon la nature des enjeux fonciers. Là où les menaces d'appropriation abusives par des personnes extérieures au village comme des migrants antandroy le font dans la région de Mahajanga sont les plus marquées, la demande des villageois d'obtenir une reconnaissance de leurs droits est forte (Rangers, 2004). Il s'agit pour eux d'obtenir le document officiel qui peut servir de pièce opposable. Dans d'autres situations sans problèmes prononcés d'insécurité foncière, comme par exemple dans la région de Didy, l'utilité de la SFR est certainement moindre même si la demande de « constat des droits de jouissance » demeure une reconnaissance par l'Etat des possessions coutumières. Nous verrons, ci-dessous le cas de la SFR réalisé dans cette région où les espaces sont caractérisés par une gestion collective de type lignager et où la SFR s'est limitée au périmètre du terroir villageois et de l'espace des ressources renouvelables.

Dans le cas de la mise en place de la SFR dans le kijana d'Ivobobe/Ifelana, qui concerne les deux sous-communautés qui résident dans deux lieux différents (la forêt et le village), la population de la forêt qui est isolée conserve la forme collective de gestion du patrimoine du VOI sous la direction de tangalamena. Ce faisant l'individu renforce la communauté et peut éviter toute intrusion d'éléments étrangers. La terre demeure sous contrôle lignager et l'officialisation de la SFR donne encore, vis à vis de ces éléments étrangers, plus de capacité d'opposition à la communauté. En outre, sur le plan économique, le kijana joue un rôle et permet à la sous-communauté villageoise de faire paître ses bovins et à celle de la forêt de pratiquer la riziculture sur brûlis. Le kijana est donc un élément essentiel de survie de la communauté.

L'Etat, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés topographiques, domaines et Eaux et Forêts, donne à la communauté un droit exclusif (sans être absolu) sur son terroir par le biais de la SFR. Après le contrat de transfert de gestion qui permet une contractualisation des règles de gestion, la SFR apporte à la communauté (quelque soit sa situation géographique) l'assurance qu'elle dispose aussi d'une garantie non pas d'appropriation mais de jouissance de la terre qui supporte les ressources objets du contrat. Les articles 13 et 14 **du cahier des charges** reconnaissent le règlement des conflits par l'arbitrage des autorités locales coutumières (les tangalamena) et administratives sera en mesure de donner à l'administration d'autres moyens pour s'assurer que ces conflits ne prennent pas trop d'ampleur et que des possibilités existent pour « gérer » la pratique du tavy par des migrants ou les droits d'usage des éleveurs sur les pâturages.

Par ce renforcement du pouvoir traditionnel, qui est non seulement le plus proche de la population mais le seul à connaître les causes réelles d'un conflit et/ou les solutions acceptables socialement, la communauté est à même de trouver elle-même les compromis en matière foncière. Le *tangalamena*, arbitre sera à même de faire la conciliation et d'imposer sa décision si la situation l'oblige. L'Etat, par la SFR et notamment son article 13, reconnaît juridiquement la fonction du pouvoir traditionnel et donc la validité des décisions du *tangalamena*.

La SFR qui constate le droit de jouissance de la communauté reconnaît les règles de gestion coutumières. L'enquête parcellaire n'est pas, dans un kijana forestier, indispensable : la SFR n'aboutit pas forcément à une enquête parcellaire et ne se termine pas de ce fait par l'immatriculation. Elle dépend de l'évolution de la société. Le *kijana* de Beririnina peut être sécurisé (relativement au sens de

l'article 2 du décret 98-610) comme un terrain boisé dont les règles de gestion sont fixées par le cahier des charges inclus dans le contrat de transfert de gestion.

4. Perspectives et liens avec les avancées du Programme National Foncier

La SFR constitue donc une procédure légale adaptée à la gestion des ressources naturelles renouvelables. Cette forme de sécurisation foncière constitue toujours, près de 8 ans après l'adoption du décret 98-610, une des plus récentes innovations en matière foncière. Ces dispositions ont en effet *« été les premières à ouvrir la porte à des nouveaux processus de gestion de la terre et des ressources naturelles, n'excluant ni les acteurs publics qu'ils soient centraux (Etat) ou locaux (communes), ni les acteurs communautaires (le fokonolona y tient une place importante), ni les populations locales dont les pratiques de maîtrise foncière sont ainsi reconnues. »* (RocheGude, 2004)^{xiv}. Elle aurait du aussi permettre de soutenir la promotion des bureaux de géomètres libres assermentés.

Il conviendrait aujourd'hui dans le contexte de la réforme foncière de la généraliser en l'aménageant au regard des avancées réalisées tant en matières de décentralisation qu'en matière technique.

La loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant le statut des terres permet cette évolution. Balayant la séculaire présomption de domanialité, elle institue la propriété foncière coutumière. La propriété privée non titrée ne peut cependant être reconnue par un certificat foncier dans certaines aires soumises à un régime juridique particulier, dont notamment :

- les « terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées » ;
- ceux « qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles », dont ceux relevant de la SFR ;
- et les « terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ».

Le Programme National Foncier, initiateur de la réforme foncière à Madagascar, a, au cours de sa phase pilote, privilégié les demandes et la reconnaissance des occupations individuelles des terrains, notamment dans les périmètres irrigués. Ceci répond à une importante demande de la population qui revendique la propriété de terres durablement mises en valeur par un ménage.

Or le besoin de sécurisation foncière se fait également sentir pour les terrains forestiers. La maîtrise de ceux-ci relève cependant généralement de dispositions moins individuelles impliquant une communauté d'intérêts ou de vie. Les forêts naturelles gagnent à ne pas être appréhendées en termes de propriété compte tenu de l'enjeu relatif à leur conservation et de la multiplicité des usages qui s'y exercent. Ce sont les droits réels des usagers et des gestionnaires qu'il convient de sécuriser et la SFR se pose comme l'outil le mieux adapté à cette démarche. Il appartient aux signataires du contrat de gestion de considérer au cas par cas, selon l'évolution de la société de l'environnement, d'envisager ou non l'immatriculation des parcelles cultivées au sein du *Kijana*.

La mise en place de processus de SFR dans la continuité d'actions de transfert de gestion pourrait être obligatoire dans les transferts de gestion des RNR car elle répond bien à la demande sociale dans la mesure où elle confère à la fois le droit d'exclusion aux communautés locales et raffermir la cohésion sociale. De plus elle assure la relation si importante en matière de foncier forestier, entre sécurisation foncière, aménagement du territoire, et exploitation des ressources : la ré-institution systématique de la SFR comme annexe aux contrats de transferts de gestion permet de subordonner la reconnaissance de droits fonciers au respect d'un cahier des charges pour l'exploitation des ressources situées dans le périmètre d'un terroir légalement reconnu à la communauté de base.

Deux points du décret 98-610 mériteraient cependant d'être révisés :

- la mention de l'autorisation ministérielle pour le déclenchement de la procédure, disposition peu justifiable dans le contexte actuel de la décentralisation et de la déconcentration ; et
- les modalités de l'intervention du géomètre expert qui dispose désormais de nouvelles technologies (photos satellites, SIG, PLOF, ...) lui permettant de contrôler la pertinence des informations cartographiques réalisées dans le cadre des transferts de gestion.

La SFR est une opération adaptée aux espaces forestiers et n'est pas, comme l'a démontré l'expérience du projet Pilote de Protection et de Valorisation de la Biodiversité impossible à mettre en œuvre si l'on respecte toutes les conditions déjà citées et si le pragmatisme opérationnel reste une règle de conduite.

-
- i Knowledge and effective policies for environmental management (KEPEM), 1994. Etude sur les formes de Gouvernance locale et de tenure foncière. USAID Madagascar.
- ii Aubert, S., Razafiarison S., Bertrand A., 2003, Déforestation et systèmes agraires à Madagascar - Les dynamiques des tavy sur la côte orientale, Cirad, Cite, Fofifa, 210 p..
- iii Rangers, T. 2004. Dynamiques induites par les contrats de transfert de gestion : entre loi et coutume ? analyse juridique des dina, transfert de gestion et décentralisation (cas de Didy et d'Andapa). Rapport de mission. Université de paris 1. Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris . 50 p.
- iv Rabevohitra Ravaoharisoa MV, Ravohitrarivo CP., Kohler V., Biays C., Miasa E., Rajoharison J. 2000. Evaluation externe du PAE / PE2. Volet 3 : Gestion des Ressources Naturelles et Activités Economiques. Ministère de l'Environnement Madagascar. 34 p.
- v Rajaonera L., Andriambalo M., Bouveyron C., Kholer V., 2000, Evaluation externe du PAE / PE2. Volet 4 : Gouvernance, gestion publique et gouvernance du PNAE. Ministère de l'Environnement. Madagascar.
- vi Le Roy, E., Bertrand, A., Montagne, P., 2006 ; Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar ; in Bertrand, A., Montagne, P., Karsenty, A. ; 2006 ; L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar ; L'Harmattan éditeur, Paris.
- vii Vincelette M., 1993. Contribution à l'étude des forêts classées et réserves forestières, in *Akon'ny ala* n°11, bulletin du département des Eaux et Forêts de l'ESSA. Madagascar. 66 p.
- viii Charbonnier, B., 1998. Limites et dynamiques coutumières dans la forêt classée d'Ambohilero à l'intérieur de la cuvette de Didy, S. E. d'Ambatondrazaka. Mémoire de fin d'études FFRC, ENGREF, Montpellier.
- ix Barrière O., Barrière C, 1997. Le foncier – environnement : fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel. Etude FAO législative 60. Rome.
- x Andriambolanoro D., 2004
- xi Maldidier C., 2001. 1996-2000 : la GELOSE a 4 ans. La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention. 133 p.
- xii Ravelona M., 2006. La SFR : conditions concrètes de mise en application pour le cas du kijana de Berinina, village d'Antsevabe Mémoire de fin d'étude ESSA département agromanagement. Université d'Antananarivo. 93 p.
- xiii Razafindraibe R., Andriambolanoro D., Rakotondrasata M. Foncier et transfert de gestion : la SFR. 2007. TANTEZA(Tantanana mba hateza Gestion durable), Le transfert de gestion à Madagascar; dix ans d'efforts. Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. Editeurs scientifiques. 5 p.

Roche gude A., La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière, Rapport institutionnel et juridique, 2004, MAEP – CIRAD – AFD, 47p.