



HAL
open science

Nouveaux regards sur l'accès à la terre en droit foncier de Madagascar

Ramarolanto Ratiaray

► **To cite this version:**

Ramarolanto Ratiaray. Nouveaux regards sur l'accès à la terre en droit foncier de Madagascar. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales Access to land and its use: Differing international approaches, Jun 2009, Nantes, France. hal-00716932

HAL Id: hal-00716932

<https://hal.science/hal-00716932>

Submitted on 11 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

NOUVEAUX REGARDS SUR L'ACCÈS À LA TERRE EN DROIT FONCIER DE MADAGASCAR *

Ramarolanto-Ratiaray

Chef du Département Droit

Faculté de Droit, d'Economie de Gestion et de Sociologie

Université d'Antananarivo

Ce dont je vais parler traitera de l'expérience récente de Madagascar du point de vue de l'accès au foncier et de l'appropriation du sol pour la population de la grande Ile. Madagascar traverse depuis le début de cette année 2009 une phase trouble de son histoire dont l'une des causes peut être trouvée dans la problématique foncière.

Il y a une vingtaine d'années, une étude sur le droit foncier de Madagascar avait essayé de donner un aperçu de ce qui, à l'époque, avait été **le droit de l'accès à la terre** pour la population locale. L'expression revêtait en fait une **double connotation**. D'un côté, elle donnait la priorité à une **dimension économique** de la matière et exigeait que fussent identifiées les causes du paysannat sans terre à Madagascar. En d'autres termes, dans un pays où 75% de la population vivait de l'agriculture, comment se faisait-il que la production nationale n'arrivait pas à satisfaire les besoins locaux. Pour dire les choses encore autrement, dans un pays où quelques 40 % de la superficie totale était fertile et arable pour une population qui faisait alors une dizaine de personnes au km², comment expliquer le poids de ce paysannat sans terre.

Dans une **autre perception**, complémentaire de la première, la question était plus **juridique** de savoir comment, effectivement, la population de Madagascar pouvait accéder au statut de propriétaire foncier, ce qui serait de nature à favoriser son attachement à la terre et, par suite, le développement économique.

Les évènements qui secouent actuellement la grande Ile illustrent combien cette double vision est indissociable. Même si certaines mesures peuvent être analysées comme

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la *convention de subvention CER* n° 230400.





**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

favorables au développement économique, elles frappent dans le vide dès lors qu'elles sont perçues par la population locale comme ne répondant pas à leurs préoccupations immédiates.

Ce dont je vais parler privilégiera l'**aspect juridique** de cet accès à la terre, tout en ayant à l'esprit le caractère inséparable des deux dimensions, l'économique et le juridique.

L'**accession à la propriété foncière** était un des soucis aigus de la première législature de Madagascar. Cette préoccupation n'a fait que s'amplifier au travers des vicissitudes et des avatars de l'histoire récente de la grande Ile. La dernière réforme en date, initiée en 2005 par la lettre de politique foncière, voulait faire taire une bonne fois pour toutes les appréhensions sur cette question et a institué un certain nombre de **concepts** et de **mécanismes nouveaux** dont la portée mérite d'être vérifiée...

Je commencerai par exposer les **grandes lignes de cette réforme de 2005** avant d'essayer d'avancer une analyse sur sa **portée**.

I- Les **grandes lignes de la réforme** débutent par la prise en compte de différents **constats** sur la base desquels ont été érigés un certain nombre de **principes directeurs**. Ce qui, néanmoins, n'est pas de nature à éteindre les **paradoxes**.

A- Les **constats** sont, au fil des ans, demeurés immuables : toujours une pression forte sur la terre en certains endroits alors que d'autres contrées demeurent désespérément vides, inexploitées ou sous-peuplées ; toujours ce sempiternel conflit entre droits coutumiers sur la terre et droit moderne basé sur un titre foncier ; toujours une surcharge de travail pour des services domaniaux obsolètes et bousculés en permanence, incapables de répondre à la forte demande de la population locale. Et pour finir, toujours cette idée d'insécurité foncière qui appelle des mesures de sécurisation dont on se demande parfois quelle est la véritable réalité qu'elle véhicule....

B- Les **principes directeurs** dégagés par la réforme pour répondre à pareil constat sont de divers ordres. Les plus significatifs sont les suivants :

- **En premier lieu**, une **remise à plat complète** (table rase entière) de la législation domaniale existante. Tout l'arsenal législatif sur le statut des terres que Madagascar avait pu accumuler en deux siècles d'existence (en comptant la période de la Royauté) a été abrogé sans aucun état d'âme...à sa place, a été érigée en 2005 une loi-cadre (loi de cadrage) sur le statut des terres dont les modalités d'application sont encore à l'heure actuelle au stade du tâtonnement.
- **En second lieu**, et corollairement, un **changement de perception du statut des terres domaniales**. Au lieu d'une présomption de domanialité publique en faveur de l'Etat ou de ses démembrements sur les terres vacantes et sans maître, on assiste – selon le mot des responsables de la réforme- à une sorte de présomption de domanialité privée ; ce qui se répercute d'ailleurs dans une nouvelle classification des terres érigée par la loi de 2005.
- **En troisième lieu enfin**, une tentative de reprise en mains des **services domaniaux et des procédures domaniales** aux fins de favoriser l'accession à la terre pour tout intéressé. Et Cela au niveau des **moyens** et des **structures**. **Les moyens, c'est**



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

d'abord la mise en place d'une procédure d'identification des parcelles par un plan local d'occupation foncière (**PLOF**) ; **c'est ensuite** le projet d'institution de **guichets fonciers** au niveau de chaque commune, dont la mise en place a débuté, et cela à côté de la procédure classique d'immatriculation foncière laquelle continue à fonctionner. **Les structures**, c'est **d'une part** l'instauration du Programme National Foncier (**PNF**) sur financement européen, maître d'oeuvre de l'application de la réforme et qui s'avère un appui de poids aux services domaniaux ; c'est **d'autre part** le *Millenium Challenge Account (MCA)* américain, filiale du *Millenium Challenge Corporation*, dont Madagascar était l'un des premiers pays bénéficiaires, qui a commencé à tracer la voie en matière d'investissements agricoles et agro-industriels, et qui a suspendu son appui depuis les événements d'avril 2009. C'est **enfin** la mise en place de l'**EDBM**, *Economic Development Board of Madagascar*, structure rattachée à la présidence de la République, qui agirait en tant qu'une sorte de guichet unique pour l'accès au foncier en faveur des investisseurs.

C- Les **paradoxes** ne sont que les conséquences et le reflet de ce que l'on vient de décrire. **D'une part**, quelle qu'ait pu être l'efficacité d'un processus d'accélération d'accès à la terre, la **dualité de la procédure** - guichets fonciers d'un côté, services domaniaux de l'autre - ne peut être, en soi, un facteur de sécurisation d'accès au foncier. Jusqu'à présent, la cohérence et l'harmonisation entre les deux procédures restent à prouver. **D'autre part**, la mise en place des guichets fonciers en l'état actuel des choses est obérée, notamment, par **le coût de financement du PLOF**. D'après les responsables eux-mêmes, eu égard aux moyens satellites extrêmement sophistiqués que requiert le programme d'identification des parcelles, ce coût se monterait à un million de dollars par commune ce qui laisse quand même perplexe face à l'extrême précarité budgétaire des institutions communales à Madagascar. Et si l'on considère que Madagascar compte quelques 1500 communes, la bataille n'est pas gagnée d'avance. **Enfin**, sur le plan du **droit substantiel**, la désinvolture accusée face au concept de **droit coutumier**, d'un côté, et à la notion de **zone des pas géométriques**, de l'autre, ne peut qu'embarrasser l'observateur. Le droit coutumier a été relégué au rang de simples usages locaux, et la zone des pas géométriques a été purement et simplement supprimé pour laisser la place à une bande de terre de 25 mètres dont le statut est encore à définir.

II- La **portée** de la réforme suscite un certain nombre d'interrogations.

A- La première a trait à **l'articulation entre les différents acteurs et services** en présence. Les guichets fonciers dépendent en premier lieu du PNF, les services domaniaux centraux continuent à gérer la procédure classique d'immatriculation foncière, l'EDBM se charge de délivrer de manière rapide les certificats fonciers en faveur des investisseurs et, de surcroît, des responsables politiques distribuent d'énormes surfaces arables à des soi-disant investisseurs de manière quasi-discrétionnaire. La question a été soulevée un certain nombre de fois de savoir le degré d'autonomie ou de concertation entre ces différents acteurs du foncier. Car à terme, eu égard à l'importance économique et psychologique de la terre, des procédures aussi disparates les unes des autres ne peuvent qu'engendrer doute, méprise et questionnements. Ce dont témoignent d'ailleurs les événements actuels.

B- De manière subséquente, la **seconde interrogation** concerne la **valeur juridique des titres** issus de ces services. Le titre par excellence est le **titre foncier d'immatriculation**, délivré par les services domaniaux de la conservation foncière. Intangible, inattaquable et définitif une fois qu'il est décerné, il est le titre auquel rêve tout aspirant à la propriété. Face à



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

lui, les récentes réformes ont instauré le **certificat foncier** délivré par les guichets fonciers communaux. Ce certificat foncier est, selon les textes qui l'ont institué, opposable aux tiers jusqu'à production de la preuve contraire. Il faciliterait, a-t-on dit, les transactions juridiques en matière foncière et pourrait servir d'instrument de garantie auprès des institutions financières. A l'analyse, rares sont les banques qui acceptent de faire foi au certificat foncier pour cette simple raison que sa nature et son statut juridiques sont trop incertains. Par contre, des enquêtes ont révélé que l'instrument aurait une certaine faveur du côté des institutions de micro-finance. Mais il est vrai que l'information mérite d'être exploitée.

C- Une **troisième série d'interrogations** vise le **rôle de l'EDBM**. Cette structure, rattachée directement à la Présidence de la République, était dotée de pouvoirs exceptionnels. Elle avait pour objectif initial de mettre en place un climat des affaires incitatif et favorable aux investissements. Outre le fait qu'elle était habilitée à octroyer des visas ou des attestations pour les entreprises franches, relativement à la question foncière, l'EDBM pouvait également **délivrer des autorisations d'acquisition de terrains**. Dans le souci d'accélérer le processus d'appropriation de la terre, l'EDBM peut effectivement **décerner des certificats fonciers** aux investisseurs qui lui en feraient la demande. C'est à ce stade que le bât blesse. D'après nos informations, la mise en œuvre pratique de cette procédure au niveau de l'EDBM consisterait en ce que ce dernier se contenterait d'envoyer les investisseurs réclamer leur certificat foncier soit auprès des guichets fonciers, soit tout simplement auprès des services domaniaux centraux. Et ce n'est qu'après qu'elle agirait en tant que guichet unique. Cette pratique de l'EDBM conduirait ainsi à faire des services centraux domaniaux un service de proximité au même titre que les guichets fonciers communaux, ce qui serait un non sens juridique, les services domaniaux ayant pour finalité première de délivrer le titre définitif d'immatriculation foncière. A l'heure actuelle, eu égard aux événements, l'EDBM fonctionne au ralenti, voire est en train de fermer ses portes. Ce qui fait qu'il sera vain de vouloir apporter une quelconque manière de repenser ses fonctions.

D- La **dernière interrogation** est une véritable quadrature du cercle. Actuellement le nouveau pouvoir politique en place a annoncé la remise en cause des réformes foncières initiées en 2005. Certains sont même allés jusqu'à proposer leur complète abrogation, voulant instituer une sorte de parallélisme des formes troublant. Si cela se réalisait, Madagascar ferait partie de ces pays qui, de dénégation politique en désaveu juridique, d'abrogation inconsidérée en réforme téméraire, spéculent que la formule idéale de développement économique sortira fatalement de l'escarcelle de leurs déboires. Ce qui n'est finalement qu'une autre manière d'éprouver l'image de la boîte de pandore : une fois que tous les fléaux sortiront et se seront répandus sur la terre, restera au fond de la boîte ce qui, dit-on, fait vivre le genre humain, l'espoir. La question demeure néanmoins de savoir si cela seul peut suffire et s'il ne faudrait pas, au niveau de Madagascar tout au moins, tout simplement revisiter les concepts de base et les transposer de manière à apporter une véritable cohérence à l'ensemble du système...