

# MADAGASCAR.

## Actualités de la question foncière



Mamy Rakotondrainibe<sup>1</sup>

Décembre 2012

*La défense des droits d'usage des paysans sur les terres qu'elles ont occupées et mises en valeur souvent depuis des décennies rencontre divers obstacles. A Madagascar, une réforme foncière dont l'objectif principal était de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, selon La Lettre de Politique Foncière de 2005, a mis en place des certificats fonciers délivrés par les guichets fonciers communaux à côté des titres délivrés par les services fonciers de l'État, que le régime colonial avait institués. Les articles présentés ici illustrent quelques aspects des difficultés et conflits actuels.*

*AGTER. Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles. 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne Cedex. Tel : 33 (0)1 43 94 72 59*

[agter@agter.org](mailto:agter@agter.org) <http://www.agter.asso.fr/>

### Une réforme foncière a mis en place depuis 2005 des certificats fonciers à coté des titres fonciers

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 a surtout bénéficié aux colons qui ont immatriculé les terres les plus fertiles, tandis que les populations locales étaient repoussées dans des « réserves indigènes ». De 1912 à 2009, moins d'1/10<sup>ième</sup> du territoire a été immatriculé, en raison de la complexité des procédures (20 étapes), du coût élevé et du long délai de l'acquisition des titres. Par ailleurs, sur un territoire aussi vaste que la France et le Benelux réunis, il existait une trentaine seulement de services fonciers, ce qui rendait les nombreux déplacements nécessaires particulièrement difficiles pour les usagers.

En 2005, une **réforme foncière** fut mise en place en vue principalement de faciliter la possession d'un document officiel par la population. La présomption de domanialité qui considérait l'État comme propriétaire supposé des terrains non immatriculés a été abrogée. La loi 2005-019 sur le statut des terres les subdivisèrent en :

- domaine public de l'État, domaine privé de l'État, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public,
- propriétés privées titrées
- et propriétés privées non titrées (PPNT).

La gestion des propriétés privées non titrées (PPNT) en particulier fut confiée aux communes où des **guichets fonciers** ont été créés, délivrant des **certificats fonciers**. Un certificat foncier est un acte de propriété dont le délai de délivrance est moins long et dont le coût est moindre que pour un titre de propriété classique, ce qui le rend plus accessible pour les paysans.

---

<sup>1</sup> Membre du Collectif TANY

Cette réforme foncière, fortement subventionnée par une douzaine de bailleurs de fonds internationaux dont la Coopération Française, le Gouvernement Américain par le Millennium Challenge Account, l'Union Européenne, l'Intercoopération Suisse, le FIDA, la Coopération Allemande, a connu un ralentissement lorsque ces derniers cessèrent leur contribution en 2009 en raison de la crise politique. 480 communes sur 1550 sont actuellement pourvues d'un guichet foncier.

Alors que seulement 400 000 titres avaient été délivrés par les services fonciers depuis 1896, 75 000 certificats ont été octroyés par les guichets fonciers depuis 2006 dans un pays qui compte plus 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 avec 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 (voir article ci-dessous en annexe). Il s'agit de terrains titrés au nom de colons qui ont quitté Madagascar depuis de nombreuses années, des réserves indigènes, des zones d'aménagement foncier, des anciennes opérations cadastrales inachevées ... . Le flou entretenu par ces anciens statuts hérités de l'époque coloniale est particulièrement propice au déclenchement de conflits<sup>2</sup>.

Une évaluation de cette réforme foncière a été menée en 2010. L'acte 2 de la réforme évoqué dans le rapport d'évaluation verra-t-il le jour bientôt ?

### **Pour un égal traitement entre les guichets fonciers et les services fonciers et pour une application stricte des règles légales et constitutionnelles**

Début septembre 2012, une note de service de la Direction Générale des Services Fonciers a suspendu les 13 guichets fonciers du district d'Ankazobe, région Analamanga, à 100 kms d'Antananarivo.

Le réseau d'organisations paysannes et d'ONGs, Solidarité des Intervenants sur le Foncier – SIF – a dénoncé le caractère illégal de cette note de service et déposé une plainte auprès de la Cour Suprême – Conseil d'État. Différents responsables de la Vice-

Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire ont alors justifié cette décision au cours d'une conférence de presse et publié un communiqué relatant des irrégularités<sup>3</sup> détectées par une enquête menée par la Direction Générale des Services Fonciers.

D'autres actualités ont pris le dessus depuis à Madagascar, mais cette suspension de guichets fonciers continue à susciter une multitude de questions chez les acteurs du domaine Foncier et chez les citoyens inquiets du mode de gestion et des décisions sur les terres à Madagascar.

Les guichets fonciers des communes citées dans la conférence de presse de la Direction Générale des services fonciers et dans les différents articles sur le sujet sont au nombre de 5: Talata Angavo, Tsaramasoandro, Kiangara, Ambohitromby et Antakavanana. Le 24 octobre, la presse diffuse que la suspension est levée dans 7 guichets fonciers: Miantso, Ankazobe, Fihaonana, Mahavelona, Marondry, Ambolotarakely et Antotohazo<sup>4</sup>.

De nombreuses questions demeurent sans réponse :

- Dans combien de guichets fonciers des irrégularités ont-elles été confirmées par les enquêtes ?
- Quelles sanctions ont été prises ?
- Pourquoi la suspension de ces sept guichets a-t-elle été levée.
- Pourquoi la 13<sup>ième</sup> commune, Fiadanana, n'est-elle jamais citée? Y aurait-il une raison à cette exception?
- Que se passe-t-il réellement dans le district d'Ankazobe qui a justifié cette action particulière des autorités ?

En cas de fraudes et d'irrégularités avérées, il est normal que des sanctions soient prises contre les responsables. Mais l'on peut s'interroger sur la légalité d'une décision d'un ministère, sans tutelle sur les communes, qui a consisté à suspendre un service public légalement confié aux guichets fonciers des communes.

L'organisation de la société civile Solidarité des Intervenants sur le Foncier – SIF – avait porté

---

<sup>3</sup> Source : <http://www.vpdat.gov.mg/2012/09/note-conference-de-presse-du-21-septembre-2012/>

<sup>4</sup> Source : [http://www.lagazette-dgi.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26629:guichets-fonciers-dankazobe-reouverture-apres-la-suspension-des-activites&catid=45:newsflash&Itemid=58](http://www.lagazette-dgi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=26629:guichets-fonciers-dankazobe-reouverture-apres-la-suspension-des-activites&catid=45:newsflash&Itemid=58)

---

<sup>2</sup> Extrait d'un article du Collectif TANY – septembre 2012

l'affaire devant le tribunal, nous attendons le verdict. D'autres informations importantes manquent concernant Ankazobe:

- les certificats fonciers entachés d'irrégularités ont-ils tous été annulés par le Tribunal ?
- Tous les certificats fonciers sur le point d'être délivrés aux paysans, sur lesquels les investigateurs n'ont signalé aucune trace d'illégalité, ont-ils été distribués depuis ?

A Madagascar, les certificats fonciers sont délivrés par les 480 guichets fonciers décentralisés gérés par les communes sous tutelle du Ministère de la Décentralisation. Sur tout le territoire et notamment dans les plus de 1 000 communes qui ne disposent pas de guichet foncier, les titres fonciers sont délivrés par les services fonciers déconcentrés gérés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire (actuellement Vice-Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire). La presse a rapporté la tenue d'une grande réunion de tous les inspecteurs des domaines du 15 au 19 novembre 2012. Un contrôle de légalité pour mettre en évidence les irrégularités est-il aussi prévu par la hiérarchie dans les services fonciers qui incluent les services des Domaines et de la

Topographie ? Si oui, suivant quelles procédures selon les textes en vigueur ?

Un mode de traitement identique à celui des guichets fonciers, accompagné de sanctions réelles des cas d'irrégularités avérées dans les services fonciers donnerait davantage de poids aux affirmations de non-opposition à la décentralisation répétées dans le communiqué et dans la conférence de presse. En effet, le contrôle de légalité des services fonciers relevant de la pleine compétence des chefs de district avec le concours des responsables des services fonciers, l'on se demande pourquoi des cas d'irrégularités consécutifs à des contrôles de légalité sur la délivrance de titres fonciers ne sont (quasiment) jamais révélés ni mentionnés dans la presse.

Le respect des règles légales et constitutionnelles relatives à l'autonomie administrative des communes dans le respect des principes de la décentralisation territoriale fait partie des principes d'un État de droit que l'on ne devrait pas enfreindre afin d'éviter le chaos juridique.

*Paris, le 19 décembre 2012*

## **ANNEXE. Les futures lois défendront-elles les droits et les intérêts des Malgaches démunis ?**

**Mamy Rakotondrainibe**

**Avril 2011**

*Suite à l'annonce récente dans la presse de la préparation d'un projet de loi pour « éviter les problèmes fonciers », cet article qui traite d'une partie des cas de statuts fonciers actuellement problématiques à Madagascar, paru dans le blog Justice et droits de l'homme à Madagascar en avril 2011 reste d'actualité puisqu'aucun projet de loi n'a été rendu public depuis.*

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'Etat, 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.

### *Priorité à la sécurisation foncière des petits paysans*

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. [...]

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.

[...] Une 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.

Source : <http://storage.canalblog.com/61/77/448497/63959503.pdf>



Ce travail est créé sous une licence [Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 Unported License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)