

DEUXIEME PARTIE

RESULTATS DE  
RECHERCHE  
ET DE PARTENARIAT

## **Lois nationales et pratiques locales : Conflit de compétences dans la gestion foncière à Madagascar**

Auteurs: Sandra J.T.M. Evers (Directeur du projet de recherche sur Madagascar), Martina van den Haak, Inga Lingnau, Nandl Lokhorst, Carolien Pronk, Département d'Anthropologie Sociale et Culturelle, *Vrije Universiteit Amsterdam*

### Sommaire:

En janvier 2005, le Département de l'Anthropologie Sociale et Culturelle (*Vrije Universiteit Amsterdam*) et l'*Institut de Civilisations/Musée d'Art et Archéologie (Université d'Antananarivo)* ont initié un projet conjoint de recherche. Au cours de cette recherche, neuf étudiantes néerlandaises et neuf étudiants malgaches se sont joints les efforts sur le terrain et ont continué par la suite des recherches sur la relation entre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles. Ce projet unique a permis, entre autres, un échange de vues et une combinaison de synergies entre néerlandais et malgaches pour mieux attaquer cette problématique de manière compréhensive.

Cet article se veut préliminaire, c'est-à-dire une discussion des hypothèses de travail adoptées pour le premier stade du projet. Il soulève le défi d'une législation étatique, nationale pour les acteurs locaux dans les domaines d'accès à la propriété, de gestion et d'exploitation des terres. Comment, les parties intéressées, réagissent-elles à cette tentative du gouvernement d'imposer une juridiction issue du droit positif? Le thème et la direction de la recherche future vont se définir autour de cette question de juridictions en concurrence, nationale et locale, législative et coutumière. Son étude sera comparative, à travers diverses régions de Madagascar.

## **National Legislation and Local Practices: Competing Jurisdictions in Land Management in Madagascar**

### Abstract:

In January 2005, a joint research project between the Department of Social and Cultural Anthropology (*Vrije Universiteit Amsterdam*) and the *Institut de Civilisations/Musée d'Art et Archéologie (Université d'Antananarivo)* was initiated. In this research, nine Dutch master students and nine Malagasy students jointly carried out fieldwork and research on natural resource management and poverty. This unique project allowed Malagasy and Dutch researchers to exchange viewpoints and combine synergies to better attack this important societal and academic thematic in a comprehensive manner.

This article discusses hypotheses which were used during the early phases of the research project. It principally raises the issue of national land legislation and the challenge it constitutes for local practices in land access, use and management. How do local stakeholders react to the attempt of the government to seize authority over land rights issues hitherto defined by customs? The theme and focus of future research will be that of competing jurisdictions between the national legislative authority and local customs, as practiced in different geographical locations of Madagascar.

## **Lois nationales et pratiques locales : Conflit de compétences dans la gestion foncière à Madagascar**

« En 1975, le gouvernement Ratsiraka accordait trois cents hectares de terrain dans l'extrême Sud des hauts plateaux de Madagascar à des migrants pour qu'ils y créent une coopérative socialiste. A ce jour, la population locale, les Bara, qui revendique ces terres comme étant des terres ancestrales, est encore empêtrée dans un âpre conflit foncier avec les migrants. Elle leur vole le bétail, détruit leurs cultures et démolit les tombes encore en construction. »

### 1. Introduction : contexte du présent article

L'extrait ci-dessus tiré du journal de terrain de 1996 de Sandra Evers décrit l'essentiel des questions traitées dans cet article. La politique officielle de l'Etat malgache et la législation nationale stipulent toutes deux que les terres rurales laissées à l'abandon retournent à l'Etat. Ce point de vue s'appuie sur le postulat selon lequel l'Etat est, en dernière instance, le propriétaire de la terre dans l'ensemble du pays. Les Bara ont une tout autre conception de la propriété foncière. Pour eux, ils sont les propriétaires légitimes des terres à partir du moment où leurs ancêtres y sont enterrés. Le cas cité ci-dessus, les recherches et les travaux sur le terrain menés par Evers (cf. 2002, 2005) sont à la base du projet de recherche sur Madagascar et des quelques résultats préliminaires dont nous discuterons dans cet article.

Durant l'année universitaire 2004-2005, neuf étudiants en *Master* du Département d'Anthropologie Sociale et Culturelle de la *Vrije Universiteit Amsterdam (VU)* ont mené leurs recherches anthropologiques sur le terrain dans le cadre d'un projet élaboré sous les auspices de la *Vrije Universiteit Amsterdam (VU)* et de l'Institut de Civilisation/ Musée d'Art et d'Archéologie (Université d'Antananarivo). Au cours de ces recherches, ils ont collaboré avec des étudiants malgaches de l'Université d'Antananarivo pour approfondir l'étude des rapports entre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles à Madagascar. L'ICCO, l'organisation inter-églises de coopération pour le développement, a apporté un soutien financier qui a permis aux étudiants malgaches de prendre part aux travaux.

Dès le début du projet, il était entendu que les données des recherches seraient analysées non seulement pour fins académiques, mais également de manière à ce qu'elles puissent être utilisées par des organisations pour le développement (ONG) telles que l'ICCO. Ainsi, les étudiants devaient avoir à l'esprit une éventuelle utilisation pratique de leurs recherches. Les étudiants néerlandais ont eu toute latitude dans le choix de leurs sous-thèmes dans le cadre général du projet. S'ils ont rédigé les propositions de recherche, leurs condisciples malgaches n'ont pas moins grandement contribué à la réussite du travail de terrain, auquel ils ont consacré trois mois, et à la qualité des données. Parmi les méthodes de recherche qu'ils ont utilisé on notera : L'observation participative, des entretiens approfondis, des enquêtes, des évaluations rurales rapides et les techniques d'évaluation participative en milieu rural. Parmi les neuf études réalisées, les quatre suivantes ont alimenté notre article :

- Martina van den Haak/Arivelona Rasoatsihaitohaina: Perspectives de la population locale dans la cogestion des ressources naturelles à Ambohimahasina, Fianarantsoa;
- Inga Lingnau/Miangaly Rabodomalala: Droits fonciers officiels et pratiques coutumières à Betafo, dans les hautes terres centrales.

- Nandl Lokhorst/Hermine Ravelomanantsoa: Influence de la religion dans la gestion foncière dans le village de Morafeno, dans l'Est de Madagascar <sup>6</sup>
- Carolien Pronk/Miora Rahaingo Rafenohanitrasoa: Recherche historique et contemporaine sur les pratiques de gestion foncière à Antanambao, Mananjary.

Le problème du conflit de juridictions dans la détermination des droits fonciers est assez simple à énoncer dans ses grandes lignes. Les lois nationales se heurtent aux coutumes locales qui ont réglementé ces questions et réglé les conflits fonciers dans le passé. Ce conflit se situe autant dans le droit substantif que dans le droit procédural. Ce n'est pas seulement le bien-fondé des revendications foncières qui est en cause : Il s'agit aussi de déterminer les juridictions adéquates aux débats de ces questions, de définir la nature de ce qui constituerait une preuve et de désigner les personnes ayant droit de revendication et d'accès à la propriété.<sup>7</sup>

*Fomba gasy* est le terme malgache pour désigner les coutumes. Bien qu'on prétende qu'il soit immuable, il n'y a probablement pas de terme malgache plus mal défini et plus fuyant. A l'instar de la beauté, nous pourrions dire que le *fomba gasy* est « dans l'œil du regardeur ». Face au *fomba gasy*, il y a le système national de titres fonciers, hérité en grande partie du Code Civil français, un système de droit positif que nous caractériserons de statique et uniquement modifiable par voie législative, après lecture, débat, amendement et consultation. Nous reconnaissons tout à fait que notre cadre d'analyse se fonde sur une supposition théorique mais celle-ci nous donne une hypothèse de travail que nous avons pleinement l'intention d'ajuster et/ou de rejeter en fonction des résultats obtenus sur le terrain.

La deuxième distinction relève du fait que le *fomba gasy*, présumé éternel, est profondément ancré dans la mémoire collective, alors que le cadastre foncier central est une importation récente, imposée par la hiérarchie, et qui inspire la méfiance ou l'indifférence au niveau local comme l'ont montré nos premières recherches. Avant même d'entamer les travaux sur le terrain qui sont à la base de cet article, nous avons pu postuler que la seule introduction du système de cadastre foncier constituait une menace existentielle pour les arbitres traditionnels en matière de droits fonciers, ne serait-ce que pour des questions de juridiction. Quelles que soient leurs revendications en matière de droits traditionnels, les leaders des villages en savent bien peu, sinon rien, sur les subtilités du système de titres fonciers. Ainsi, il semblerait que les tribunaux finissent toujours par être l'instance ultime de résolution de ces conflits. On imagine bien que cet état de fait puisse sonner le glas de l'autorité locale. C'était et cela reste la question à laquelle nous cherchons des réponses.<sup>8</sup>

Notre article recense des cas observés dans de récents travaux sur le terrain qui illustrent quelques-unes des questions que notre groupe de recherche entend approfondir dans les cinq prochaines années. Avant d'entrer dans des détails d'ordre ethnographique, il nous faut d'abord considérer les statistiques sur la pauvreté à Madagascar pour comprendre l'impact d'une pauvreté chronique et généralisée sur un contexte local. La colonisation et la superposition des concepts du Code Civil français aux coutumes locales ont fortement conditionné l'histoire complexe de la propriété et de la gestion foncières à Madagascar. Nous

---

<sup>6</sup> Lokhorst rédige actuellement son mémoire de *Master*. Les références des mémoires de Lingnau, de Pronk et de Van den Haak figurent dans la bibliographie. Les noms des villages sont fictifs pour préserver l'anonymat des répondants.

<sup>7</sup> Il faut insister sur le fait que dans nos études, nous n'estimons d'aucune manière que ce soit que les coutumes locales et les lois nationales constituent des catégories mutuellement exclusives. Il y a beaucoup de chevauchement entre les deux juridictions. C'est pour cette raison que notre recherche a été axée sur les processus dynamiques et complexes employés pour avoir accès à la terre et pour faire appliquer les revendications foncières.

<sup>8</sup> Les recherches à venir intégreront les lois récentes sur l'enregistrement des terres (Loi n° 2005 – 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres). Cette loi ne semble pas résoudre les principaux conflits entre les concepts juridiques de la propriété foncière et les concepts locaux décrits dans cet article.

avons cependant choisi de porter notre attention sur les pratiques courantes en matière de gestion et de propriété foncières. Comment les parties prenantes au niveau local interprètent-elles les lois et y font-elles face ? Nous englobons dans le terme "parties prenantes au niveau local" les paysans, les agents de l'Etat ainsi que les ONG nationales et internationales. Les buts de ces groupes sont de toute évidence divergents. Les populations locales peuvent être stratifiées pour mettre en évidence divers groupes d'intérêts : une minorité de paysans détenant des titres fonciers, ceux revendiquant des terres par héritage selon les coutumes locales, les métayers et les sans-terre. Une grande partie du travail de terrain dont il est ici question porte sur les petits paysans pratiquant une agriculture vivrière et qui ont hérité des terres qui leur fournissent de quoi survivre. Nous avons placé la question du conflit, étudié dans diverses zones géographiques du pays, entre lois nationales et pratiques locales et la manière dont les paysans y font face, au cœur de notre travail.

## 2. Statistiques sur la pauvreté et le milieu local

Madagascar figure parmi les pays les plus pauvres du monde en termes de PIB par habitant (230USD en 2004). Le Fonds Monétaire International estime que 71,3% de la population malgache vit en dessous du seuil de pauvreté, fixé à un dollar par jour (Profil de Madagascar, 2004, Banque mondiale). Au niveau local, cette pauvreté ambiante conditionne tous les aspects de la vie quotidienne. Les petits paysans en particulier sont fortement touchés. Selon le PNUD (2000 : 31, 32), 98% des petits paysans vivent dans des conditions précaires de pénurie alimentaire et d'incertitude (cf. MEAP et FAO 2004 : 2).

80% de la population malgache vit de l'agriculture, ce qui fait de l'accès à la terre arable une question essentielle (PNUD 2000 : 31, 32). Dans les zones du Sud-Est (région de Mananjary) et du Centre-Est (Toamasina rural) de Madagascar où Pronk (parmi les Antambahoaka) et Lokhorst (parmi les Betsimisaraka) ont chacune mené leurs recherches, les villageois vivent de l'agriculture (riz, maïs, manioc, canne à sucre et quelques fruits comme les bananes et les noix de coco) à laquelle s'ajoute la pêche et l'élevage de bœufs. Ces villageois essaient d'augmenter leurs revenus par le tissage et l'artisanat, mais les prix auxquels leurs produits se vendent sont trop bas pour avoir un impact réel sur les revenus familiaux. Les hommes tentent souvent d'obtenir un travail salarié dans des villages voisins mais les opportunités sont rares. Lingnau a observé des stratégies de survie similaires chez les Merina et les Betsileo de Betafo dans les hautes terres centrales. A l'échelle de Madagascar, cette région est riche. Grâce à ses réserves d'eau abondantes et son sol volcanique, elle est l'une des plus fertiles de tout le pays. La densité de la population est très élevée, se situant à environ 250 habitants/km<sup>2</sup> contre 24 habitants/km<sup>2</sup> pour l'ensemble du pays (cf. Velemen & Massot 1995 : 60 : 61). En fait, bien que les statistiques donnent l'impression de richesse, pour une grande partie de l'année, la population du Betafo ne vit pas vraiment au-dessus d'un niveau de simple subsistance.

Van den Haak a mené ses recherches dans le Sud des hautes terres. La région forestière d'Ambohimahamasina est classée comme l'une des plus pauvres de la région de Fianarantsoa. Les villageois ne parviennent à obtenir qu'une seule récolte de riz par an. A part le riz, la population plante des haricots, du maïs, du manioc et des patates douces. Certains paysans cultivent également des arachides, des pois de bambara et des fruits, tels que la banane, l'ananas et la mangue. Ces produits sont essentiellement plantés sur les *tanety*, c'est-à-dire des collines déboisées. Les villageois dépendent des forêts avoisinantes pour leur subsistance. En complément de ce qui est nécessaire à leur alimentation, ils y récoltent du miel, y pêchent des écrevisses et y chassent du petit gibier. En raison de la politique de conservation forestière de l'Etat, la présence des agences de gestion foncière est très visible dans cette région. Les villageois des trois autres sites de recherche sont également confrontés

à la promulgation récente de lois foncières, bien qu'à un moindre degré. Pour l'instant, leur principale obligation est de satisfaire à la nouvelle exigence de faire enregistrer leurs terres.

### 3. Lois foncières actuelles et pratiques locales

Le système de cadastre foncier centralisé n'est pas bien organisé et souvent, dans la pratique, s'avère incapable de confirmer un titre foncier. Au cours de nos recherches, nous avons constaté que la procédure d'obtention d'un tel titre est longue et coûteuse<sup>9</sup>. Le processus d'enregistrement fait appel à plusieurs services de l'Etat qui n'ont pas le personnel suffisant pour traiter tous les cas. De plus, ces services manquent de ressources matérielles et financières (Falloux et Talbot 1993 : 49, Teyssier 2004 :5-6). L'année dernière, les services fonciers n'ont pas pu faire face au flot de demandes d'enregistrement déposées auprès de l'administration (Unité technique de préparation de la PNF 2005 :3). Il en résulte simplement que l'Etat reste incapable de donner des titres pour les terres ou même d'enregistrer ou de reconnaître des droits à partir de titres. En conséquence, la campagne nationale d'enregistrement a été interrompue et dans les faits, une grande partie des terres en milieu rural n'a pas encore été enregistrée (Direction générale des domaines et des services fonciers 2000 : 4-6).

Les réseaux de parenté constituent un élément déterminant de la répartition foncière dans les villages. Les relations entre villageois se fondent sur des conventions et des pratiques de solidarité (appelées *fihavanana*), conventions et pratiques qui, à quelques variations régionales près, sont perçues par la population dans son ensemble, comme la valeur traditionnelle centrale de la société malgache (cf. Fauroux 1970 : 68, 69). La solidarité entre parents et enfants se retrouve également dans les pratiques de transmission de la terre, par lesquelles les parents donnent à leurs enfants ce dont ils ont essentiellement besoin pour vivre. Avec la terre, les enfants héritent de l'obligation d'assurer l'entretien du tombeau familial et d'accomplir les rituels ancestraux pour les mânes de leurs parents. Ceci est en pleine cohérence avec la croyance malgache selon laquelle les ancêtres veillent sur leurs descendants si l'on prend bien soin d'eux (cf. Evers 2002, 2005). Une croyance traditionnelle voulait que les ancêtres interdisent la vente de la terre. De plus, une tendance nettement patrilocale ou patrilinéaire dans le mariage empêchait que la terre familiale ne tombe aux mains d'un étranger. Notre recherche a révélé que cette pratique traditionnelle connaissait une évolution rapide dans tous les sites de recherche, en particulier depuis que les femmes peuvent hériter de la terre de leurs parents, ce qui mène à une plus grande parcellisation des patrimoines. Tandis que le tabou prohibant la vente des terres s'affaiblit, les nouveaux mariés privilégient toujours s'installer sur une base patrilocale. De manière générale, on peut néanmoins affirmer que la mainmise des familles locales sur les terres s'est affaiblie.

Ce processus a été clairement décrit par Lingnau et Lokhorst. Lingnau (dans la région de Betafo) a aussi relevé une érosion de l'autorité locale<sup>10</sup>. De même, Pronk a noté ce fait dans le Sud-Est de Madagascar où les *mpanjaka* (« roitelets ») locaux détenaient l'autorité en matière de répartition des terres. Les *mpanjaka* s'appuyaient sur l'avis des anciens (des hommes en grande majorité) selon lequel la terre devait profiter à l'ensemble de la communauté. La division et l'attribution de terres ne faisaient l'objet d'aucune documentation. La légitimité provenait d'accords locaux reposant sur l'honneur. Evidemment la reconnaissance d'un patrimoine dont l'existence repose sur des accords verbaux soulève de

---

<sup>9</sup> Le site de l'Etat malgache donne un aperçu des lois relatives à la gestion et à l'enregistrement fonciers : <http://www.foncier.gov.mg>

<sup>10</sup> Dans le village où Lokhorst a mené ses recherches, les chefs des familles jouissaient encore d'une autorité prépondérante dans la division des terres. Cela pourrait provenir du fait que tous les habitants du village entretenaient des liens de parenté et formaient ainsi un bloc social très fort.

nombreux problèmes lorsqu'elle est confrontée à un système moderne de cadastre foncier. De plus, bien que les *mpanjaka* continuent à jouer un rôle important dans les questions sociales et culturelles, leur influence en matière politique s'est affaiblie au profit des unités politiques officielles également à cause d'une reconnaissance croissante de la souveraineté de la législation nationale dans les affaires foncières.

#### 4. Conflit de compétences

Nous avons relevé des différends fonciers sur tous les sites étudiés, le plus souvent sous l'une des trois formes suivantes : 1) privé contre privé : litiges fonciers entre familles, ou entre membres d'une seule famille qui revendiquent la propriété des mêmes terres, 2) législation nationale contre coutumes locales : où les éléments du droit coutumier local et du droit positif se trouvent en conflit, comme dans le cas exposé au début de cet article, 3) une combinaison des éléments présentés aux points 1) et 2).

Nous allons examiner de plus près les cas relevant du point deux. Un exemple relatif aux lois va nous permettre de mieux comprendre la question de la compétence. La loi stipule que les droits sur une propriété foncière sont contingents à l'exploitation permanente de la terre. Si un terrain rural de plus de cinq hectares reste en friche pendant plus de cinq ans, il retourne à l'Etat. Cette pratique semble être la version malgache de la déshérence (*escheat*) des biens en faveur de la couronne en droit anglo-saxon et de la prescription extinctive dans le Code Civil. Sans vouloir insister sur ce point, il faut remarquer que la période de cinq ans dans les lois nationales rend très précaire la possession d'une terre non occupée en zone rurale. Un observateur sceptique pourrait voir dans cette disposition une tentative flagrante par l'Etat d'exproprier sans indemniser.

“Art.3.- Lorsqu'il sera établi qu'une propriété rurale d'une superficie supérieure à cinq hectares n'a pas été, depuis cinq ans au jour de la constatation, exploitée personnellement ou à leur frais, soit par le propriétaire, soit par ses ayants droit, cette propriété sera transférée en toute propriété à l'Etat, quelle que soit sa consistance”.  
(*Ordonnance 74-021 du 20 juin 1974*).

La loi permet que l'on revendique un titre pour une terre sans propriétaire légal après l'avoir exploité pendant dix ans.

“Art.18. (*Ord. n. 62-047 du 20.09.62*) - En dehors de terrains immatriculés ou cadastrés au nom de particuliers ou appropriés en vertu de titres réguliers de concessions ou selon les règles du droit commun, public ou privé, les occupants de nationalité malgache qui exercent une emprise personnelle réelle, évidente et permanente sur le sol, emprise se traduisant soit par des constructions, soit par une mise en valeur effective, sérieuse et durable, selon les usages du moment et des lieux et la vocation des terrains depuis dix ans au jour de la constatation, pourront obtenir un titre de propriété aux conditions fixées ci-après dans la limite de 30 hectares” (*Loi 60-004 du 15 février 1960*).

En premier lieu, cette loi semble reprendre en gros le droit d'usucapion (prescription acquisitive) qui existe en droit civil. Dans la pratique, ceux qui ont cultivé une parcelle de terrain depuis des générations n'arrivent pas à faire reconnaître leurs droits à la terre. Comme le dit Kull, « la légitimité ne s'applique pas seulement aux institutions et aux leaders, mais également aux règles. A Madagascar, ce qui est légal est souvent illégitime et ce qui est légitime est souvent illégal » (notre traduction, Kull 2002 : 66, cf. Evers 2005).

La plupart des populations locales n'accordent pas de légitimité aux droits de propriété conférés par la loi. Comme nous l'avons dit plus haut, à Madagascar, la plupart des propriétaires héritent de leurs terres. Il existe une croyance profondément ancrée selon laquelle le premier à cultiver une terre et ses descendants ont des droits absolus sur cette terre. Cette perception est à relier au fait que les Malgaches construisent leurs tombeaux sur la terre de leurs ancêtres (*tanindrazana*), un signe d'appartenance et d'ancrage de la famille dans la région. Les tombeaux sont les médiateurs entre les vivants et leurs ancêtres, qui jouent un rôle si important dans la vie des malgaches.

Lingnau et Pronk ont toutes deux noté que la coexistence de différentes compétences aboutissent à un phénomène de sélection de juridiction appelé *forum shopping* (Benda-Beckman (1984) in Biezeveld 2002 : 21), une pratique consistant à se référer à la juridiction la plus à même de produire un résultat favorable. L'utilisation d'un terme juridique sorti de son contexte, ne doit pas masquer un réel problème. Les petits paysans pauvres n'ont en général pas le savoir-faire nécessaire pour pratiquer le subtil du *forum shopping*. Que ce soit à Betafo ou Mananjary, les villageois craignent que quelqu'un vienne revendiquer leurs terres ancestrales (cf. Ramiarantsoa 1995 : 84, 129). La plupart des villageois sont illettrés. Ils ne parlent pas le français et ne comprennent sûrement pas le langage juridique complexe d'un système foncier national. Le seul fait de leur imposer cet ordre juridique leur rappelle la colonisation. Une personne qui ne connaît pas grand-chose à la question de la « sensibilisation » pourrait tout aussi bien se demander si l'on n'est pas en train de vendre Manhattan pour vingt-quatre dollars. En fait, le système juridique n'est accessible qu'à ceux qui possèdent les connaissances et l'argent nécessaires comme le montrent si éloquemment les règlements d'enregistrement qui accompagnent la loi.

Ainsi, les cadres locaux montrent à quel point les différentes formes d'accès à la terre sont complexes. Le chevauchement des pratiques coutumières et du système juridique de l'Etat a abouti à un pluralisme juridique et institutionnel. L'absence d'informations et de connaissances exactes laisse bon nombre de populations locales dans l'ignorance de leurs droits fonciers. Le nombre de différends fonciers s'accroît et la concurrence pour l'obtention des terres exacerbe les tensions sociales. La croissance de la population et une production relativement faible créent une atmosphère de concurrence pour la survie et d'inquiétude pour l'avenir. La question sous-jacente qui se pose est de savoir comment garantir et pérenniser l'accès à la terre dans ce contexte de cohabitation difficile entre le système traditionnel et le système étatique de droits fonciers.

Les résultats des recherches que nous avons menées en 2005 ont montré que l'existence même du système national de cadastre foncier constitue la plus grande menace pour le système coutumier. Les lois et les règlements officiels adoptés par une autorité centrale rendent impossible la gestion de la terre par les leaders locaux avec l'influence dont ils avaient joui jusqu'alors. Mais à présent, les leaders locaux sont désormais dépourvus de l'autorité et du pouvoir nécessaires pour imposer leurs solutions aux litiges.

Enfin, il faut prendre en considération l'interaction entre les cadres normatifs. La définition locale de la propriété foncière, fondée principalement sur les systèmes d'héritage, rentre en conflit avec les lois nationales qui permettent aux cultivateurs (migrants) de revendiquer la propriété de la terre. Cependant, malgré les tentatives d'imposer un système foncier uniforme sur l'ensemble du pays, les villageois interrogés par nos chercheurs ont affirmé jouir d'une grande autonomie. Mais cette autonomie s'avère assez variable. A Betafo et à Mananjary, la présence imminente de l'Etat dans les affaires locales commence à poser des problèmes aux paysans. Cependant, dans le village étudié par Lokhorst, les villageois continuent de régler leurs propres affaires foncières et ont déclaré ne pas avoir à craindre les politiques nationales dans ce domaine. Les recherches à venir détermineront si cela est dû à

leur manque de connaissances des questions juridiques, à l'échec d'un système national qui ne parvient pas à s'imposer, ou à leur isolement géographique.

Dans d'autres régions de Madagascar, l'Etat exerce une influence considérable. C'est notamment le cas dans les villages à la lisière des forêts tropicales. 80% pour cent de la flore et de la faune malgache est endémique et le pays subit de fortes pressions internationales pour que les forêts soient préservées. (Mittemeier et al in PNUE 2002 : 54). Pour protéger ces sites précieux de la culture sur brûlis, l'Etat met en œuvre des approches de cogestion. De toute évidence, la cogestion engendre des conflits : les agences gouvernementales et les ONG imposent un point de vue différent sur la meilleure façon de gérer les terres ancestrales. Van den Haak a étudié comment les villageois font face à cette nouvelle réalité.

##### 5. Cogestion des terres ancestrales à Ambohimahamasina (sud du pays Betsileo)

Bien que certaines régions de Madagascar soient encore recouvertes de forêts, les zones forestières sont en train de disparaître à un rythme inquiétant, en partie à cause de la croissance du secteur agricole et en partie à cause des usages traditionnels de la terre. Le taux de croissance démographique est actuellement de 2,5% à Madagascar (Banque mondiale 2003 : 1). La terre se fait rare et l'accès à la terre arable devient difficile. Le gouvernement pense que la culture sur brûlis (*tavy*) pour acquérir de nouvelles surfaces est le facteur le plus important de déforestation<sup>11</sup>.

En 1996, le gouvernement Zafy<sup>12</sup> a passé la loi sur la Gestion Locale Sécurisée ou GELOSE qui est fondée sur le principe de la cogestion. Persoon et Van Est (2003 : 4) définissent la cogestion comme étant « (...) le partage des pouvoirs, des responsabilités et des avantages entre l'Etat et des usagers individuels ou collectifs dans la gestion des ressources naturelles (y compris leur exploitation et leur conservation). » (notre traduction). A Madagascar, un contrat de cogestion engage en général trois parties : l'Etat (représenté habituellement par un service technique tel que le Service des Eaux et Forêts), la commune rurale<sup>13</sup> et un groupe local d'usagers qui agissent habituellement sous l'égide d'une association<sup>14</sup>. Selon Kull (2004 : 248), « la décentralisation de la gestion des ressources implique un transfert des droits et des responsabilités vers les communautés locales. » (notre traduction) Ainsi, la GELOSE devrait constituer une étape vers la décentralisation du pouvoir de l'Etat.

La recherche de Van den Haak a été axée sur le fonctionnement local d'un contrat GELOSE. Les habitants de la Commune Rurale (CR) d'Ambohimahamasina sont Betsileo. La CR s'étend approximativement sur 540km<sup>2</sup> et comprend treize *fokontany*<sup>15</sup>. Quatre *fokontany* ont signé un contrat GELOSE en 2002, dont le site d'étude, le *fokontany* d'Ambilobe. Selon le CCD Namana (une ONG nationale oeuvrant dans la CR) Ambilobe est le *fokontany* le plus pauvre d'Ambohimahamasina. Environ 825 personnes habitent les cinq hameaux qui forment Ambilobe. Il n'y a ni électricité ni eau courante dans le *fokontany*. La zone couverte par le contrat de cogestion est la forêt au nord d'Ambilobe. La vie des habitants d'Ambilobe est tissée dans l'environnement naturel. Les villageois dépendent pour survivre de différentes ressources naturelles dont les terres agricoles sont la plus importante.

---

<sup>11</sup> La déforestation est un problème complexe qui a toute une gamme de causes sous-jacente. Ce serait de la simplification que de dire que le *tavy* pratiqué par les populations locales est à lui seul responsable de la déforestation. Il faudrait tenir compte d'autres forces sociales, historique et culturelles. Cependant, pour l'Etat malgache, la culture sur brûlis est la cause primaire de la déforestation (par exemple Jarosz 1993, Kull 2004).

<sup>12</sup> Président de la République Malgache de 1993 à 1996.

<sup>13</sup> L'unité administrative de base en milieu rural.

<sup>14</sup> Les associations sont connues sous le nom de « communauté locale de base » en français ou *Vondron'Oloha Ifotony* en malgache.

<sup>15</sup> La plus petite unité administrative. Elle est composée de sept villages et/ou hameaux en moyenne

A Ambilobe, tous les habitants pratiquent l'agriculture de subsistance. Les paysans vendent une partie de leur production au marché hebdomadaire du lundi et du mardi à Ambohimahasina pour pouvoir acheter, par exemple, de l'essence, du sucre et des vêtements.

La production est insuffisante pour assurer la subsistance. De ce fait, il existe une période de soudure où les habitants ne peuvent pas manger du riz trois fois par jour. La durée de cette période varie d'un ménage à l'autre mais s'étale en moyenne sur cinq mois, avec des pics pouvant aller jusqu'à neuf mois. En plus de substituer d'autres produits au riz, les habitants essaient de s'adapter à d'autres stratégies de survie. De nombreux hommes migrent vers des communautés voisines à la recherche de travail agricole salarié, ou se tournent vers l'élevage. Certaines femmes tressent des nattes ou des paniers de paille et tissent des *lamba* (tissus traditionnels) qu'elles vendent sur le marché à des prix nettement plus bas durant la période de soudure parce qu'elles manquent d'argent. Mais les perspectives d'activités qui permettraient une augmentation de revenus sont très limitées dans le *fokontany*.

Si la population dépend largement de l'agriculture, la forêt demeure néanmoins tout aussi essentielle pour la population d'Ambilobe parce qu'elle leur fournit des produits ligneux et non ligneux. Les villageois utilisent les produits de la forêt, pour fabriquer des outils de cuisine, comme matériau de construction ou à des fins médicinales. Ils y récoltent également du miel, y pêchent des écrevisses et y chassent des oiseaux ou du petit gibier. La forêt peut encore offrir des terres pour créer de nouveaux champs par brûlis ou pour laisser d'autres parcelles en jachère. Cependant, avec l'introduction du projet GELOSE à Ambilobe, la population se retient de pratiquer le *tavy* parce que l'Etat ne considère pas cette pratique comme une forme de gestion durable des ressources naturelles.

## Le point de vue des villageois

La population d'Ambilobe considère que la forêt est sa propriété. C'est l'endroit où ont vécu ses ancêtres et où sont érigés les tombeaux familiaux. Néanmoins, avec la mise en place du projet GELOSE, les autorités ont fait circuler le message que les forêts appartiennent en fait à l'Etat et que la population n'a pas vraiment d'autre choix que de collaborer avec les autorités gouvernementales dans le cadre du projet.

Selon les répondants, la forêt n'a pas subi de forte déforestation avant l'avènement de la Deuxième République. Durant l'ère Ratsiraka, le laxisme dans les contrôles a abouti à une exploitation massive de la forêt. Parlant de l'expérience du *fokontany* voisin, Freudenberger-Schoonmaker (1998 : 8) note : « l'avènement de la Deuxième République [...] a éliminé toutes les restrictions et, pour les paysans, a même encouragé l'expansion effrénée de l'agriculture sur les collines parce que le message était : « *c'est VOTRE terre, faites-en ce que vous voulez.* » (notre traduction)

La mise en place du contrat GELOSE a forcé une modification de l'usage que la population locale faisait des zones forestières avoisinantes. Une partie du contrat décrit précisément les activités autorisées, leurs zones et les périodes correspondantes. Par exemple, à raison de quatre fois par mois, la population est autorisée à récolter du miel dans la forêt de décembre à juillet et à capturer des écrevisses hors la saison de fraie de janvier à août. La participation au contrat GELOSE implique par ailleurs l'engagement à ne pas défricher la forêt primaire, secondaire ou dégradée par brûlis. Les contrevenants risquent de lourdes amendes. Par exemple, quelqu'un qui défricherait la forêt ou abattrait des arbres sans autorisation serait condamné à payer une peine allant de 10 000MGA à 50 000MGA<sup>16</sup>. En

---

<sup>16</sup> 1€ = 2 405 MGA au 1<sup>er</sup> juin 2005

plus de l'amende, le contrevenant devrait également replanter les arbres. Ceux qui capturent des écrevisses en dehors des périodes autorisées sont passibles d'une amende de 200MGA par écrevisse. Ainsi, le système d'accès libre qui avait prévalu a été remplacé par un système d'accès et d'extraction réglementés.

Malgré tout, la participation à un contrat GELOSE présente des avantages pour les usagers des ressources locales. En premier lieu, le contrat garantit à la partie contractante locale l'usage de la terre et la gestion des ressources. En effet, « (...) ils (les exploitants) se voient attribués des droits exclusifs d'utilisation et de gestion du terrain domanial » (Antona et al 2002 : 3, 6, notre traduction). L'État reste le propriétaire légal des ressources tandis que la partie contractante locale bénéficie d'une certaine sécurité foncière parce que le système accorde aux habitants le pouvoir d'exclure des tiers de leur territoire (Bertrand 1999 : 1). L'association locale décide de ceux qui auront des droits d'accès et d'extraction et de ceux qui seront exclus de ces droits - les immigrants, par exemple.

Une relative sécurité foncière et un pouvoir d'exclusion sont les principales raisons qui ont amené la population d'Ambilobe à participer à la GELOSE. Les habitants craignaient qu'un refus de participer au projet, pourrait mettre en péril leur accès aux terres ancestrales et que d'autres, par exemple, les habitants d'un *fokontany* voisin, acquièrent les droits de gestion de « leurs » forêts. Selon les habitants d'Ambilobe, ce sont eux qui vivent le plus près de la forêt et devraient en conséquence en retenir l'accès. Insistons sur ce point : la question du pouvoir d'exclusion est très importante parce qu'outre la fonction de production, la terre ancestrale tient un rôle vital dans une perspective socioculturelle. Les différentes fonctions de la forêt peuvent expliquer que les gens d'Ambilobe soient disposés à participer à un contrat de cogestion.

Il reste à déterminer si la GELOSE est effectivement une forme de décentralisation du pouvoir de l'Etat ou simplement un instrument que l'Etat emploie pour imposer ses règles aux populations locales. Dans le site de recherche, il s'est avéré que l'on parle peu d'un transfert effectif des droits de gestion au niveau local. Jusqu'à présent, la population locale semble avoir acquis une large gamme de responsabilités en matière de règles d'accès et d'extraction et bien peu en termes de droits de propriété. Les villageois interrogés pensent également que l'absence de mesures incitatives constitue un problème majeur dans le cadre du projet GELOSE. Les gens attendent des concessions en échange de la réduction de l'exploitation de la forêt. D'après quelques répondants, par exemple, l'Etat avait promis de délivrer des permis de coupe d'arbres mûrs. A ce jour, ils ont reçu bien peu en compensation de leurs efforts de conservation.

De plus, les actes des populations locales doivent se conformer aux textes existants (Kull 2004 : 249). Moreau (2002 : 556) confirme que les décisions locales doivent prendre en compte les restrictions imposées par les lois relatives aux forêts. Par exemple, la population locale ne peut pas convertir une zone forestière en une zone destinée à d'autres usages (Antona et al 2002 : 9). Ainsi, le contrat est fortement empreint de la marque de la loi nationale sans refléter les idées et les intérêts de la population locale. De ce fait, la participation de la population locale au contenu du contrat est assez superficielle. Ceci va à l'encontre des intentions originelles de la cogestion qui voulaient que les parties locales fussent traitées en partenaires égaux.

Le problème central est celui du pouvoir de l'Etat. Celui-ci considère que les populations locales sont de simples bénéficiaires d'un accès aux ressources naturelles, et non des acteurs à qui il faut donner un pouvoir et des droits. Pour l'instant, la population locale est simplement chargée de veiller au respect des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles et de sanctionner les contrevenants. Les droits de gestion et le pouvoir de décision restent assez superficiels parce que les concepts de conservation dominent encore la scène.

Pour Kull (2004 : 249), si l'on veut vraiment que la GELOSE mobilise et responsabilise les populations locales, la législation doit être modifiée.

Ainsi, la GELOSE est présentée comme un contrat de cogestion tripartite. Cependant, les lois nationales entravent la possibilité pour l'Etat de transférer de vrais droits de gestion à la population locale. Il résulte de la peur du *tavy* une situation où la décentralisation du pouvoir de l'Etat n'a pas lieu. Les répondants perçoivent la cogestion comme un nouvel outil de l'Etat pour parvenir à une gestion durable des ressources naturelles. La GELOSE semble être une autre stratégie de l'Etat pour imposer sa politique anti-*tavy*, cette fois sous forme de cogestion, à la population locale. Les villageois n'ont pas eu leur mot à dire dans la formulation de cette politique.

## Conclusion

Dans cet article, nous avons mis en relief les problèmes de gestion et de propriété foncière à Madagascar en nous concentrant sur l'interaction entre les coutumes locales, les autorités traditionnelles et les lois nationales. Nous nous sommes d'abord penchés sur la propriété foncière, examinant comment elle est définie et acquise au niveau local. Nous avons fait remarquer que l'enregistrement juridique des terres ancestrales n'est pas envisageable pour les petits paysans pratiquant l'agriculture vivrière. Par ailleurs, dans la plupart des sites de recherche, nous avons noté une érosion de l'autorité locale en matière d'affaires relatives à l'accès à la terre, en parallèle avec le problème d'un système d'héritage de la terre aboutissant à des parcelles agricoles de plus en plus petites, ce qui ne permet pas aux populations de produire de quoi se nourrir. Quoi qu'il en soit, l'Etat continue d'affirmer que l'enregistrement des terres est essentiel à la réduction de la pauvreté à Madagascar. Dans le cas de la GELOSE d'Ambohimahasina par exemple, il est clair que le contrat n'a rien résolu des problèmes de pauvreté de la population. Il n'a fait que restreindre les possibilités d'extension de leurs terres ou de développement des ressources de la forêt.

En examinant les conflits de compétence ainsi que les autres enjeux déclenchés par cette concurrence entre les coutumes locales et la législation nationale dans diverses régions de Madagascar, nous espérons suivre de près ces développements dans la gestion foncière à Madagascar.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Antona M., E. Motte, J-M. Salles, S. Aubert & R. Ratsimbarison**, 2002. *Property rights transfer in Madagascar biodiversity policies*, présenté à la réunion de BioEcon à Rome, Rome, du 1 au 25 mai.

**Bertrand A.**, 1999. La Gestion Contractuelle, Pluraliste et Subsidaire des Ressources Renouvelables à Madagascar (1994-1998), *African Studies Quarterly. The Online Journal for African Studies*, 3(2) <http://web.africa.ufl.edu/asq/v3/v3i2a6.htm> (27 mars 2006)

**Biezeveld R.**, 2002. *Between individualism and mutual help. Social security and natural resources in a Minankabou village*. Delft: Eburon.

**Direction Générale des Domaines et des Services Fonciers**, 2000. *Guide pratique sur l'accès à la propriété foncière*, Antananarivo: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville.

**Evers. S.J.T.M.**, 2005. Trumping the ancestors. The challenges of implementing a land registration system in Madagascar, in *Competing Jurisdictions. Settling Land Claims in Africa*, Evers, Spierenburg, Wels (eds). Leiden: Brill Academic Publishers, pp. 223-242.

**Evers. S.J.T.M.**, 2002. *Constructing History, Culture and Inequality. The Betsileo in the Extreme Southern Highlands of Madagascar*. Leiden: Brill Academic Publishers.

**Falloux F. & L.M. Talbot**, 1993. *Crisis and Opportunity. Environment and Development in Africa*. Londres : Earthscan.

**Fauroux E.**, 1970. *Les transformations d'une communauté villageoise malgache (Ambohidranandriana-Vakinakaratra)*. Antananarivo: Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer (Centre O.R.S.T.O.M.).

**Freudenberger - Schoonmaker K.**, 1998. *Livelihoods Without Livestock. A Study of Community and Household Resource Management in the Village of Andaladranovao, Madagascar*. Fianarantsoa, Madagascar: LDI.

**Haak, Van den M.**, 2005. A voice to the villagers. A case study on the local perspective on co-management in the commune rurale Ambohimahasina, Madagascar. Mémoire de Master, Vrije Universiteit Amsterdam.

**Fonds Monétaire International (FMI)** 2000. Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de Madagascar <http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/mdg/01/112000.pdf> (27 March 2006)

**Jarosz L.**, 1993. Defining and Explaining Tropical Deforestation. Shifting Cultivation et Population Growth in Colonial Madagascar (1896-1940), *Economic Geography*, 69(4): 366-379.

**Kull C.** 2002. Empowering Pyromaniacs in Madagascar. Ideology et Legitimacy in Community-Based Natural Resource Management, *Development et Change*, 33(1): 57-78.

**Kull, C.**, 2004. *Isle of Fire. The Political Ecology of Landscape Burning in Madagascar*. Chicago: The University of Chicago Press.

**Lingnau, I.**, 2006. Levensbron: Een bron van onzekerheid. Landbezit in Madagaskar. Mémoire de Master, Vrije Universiteit Amsterdam.

**Loi** nr.60-004 du 15 février 1960. Loi relative au domaine privé national (*J.O. n°88 du 27.02.60, p. 411, RTL IV*) modifiée par ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962 (*J.O. n°246 du 05.10.62, p. 2042*), loi n° 64-026 du 11 décembre 1964 (*J.O. n° 390 du 12.12.64*), loi n° 67-029 du 18 décembre 1967 (*J.O. n° 569 du 23.12.67, p. 2080*), ordonnance n° 72-031 du 18 septembre 1972 (*J.O. n° 872 du 11.11.72, p. 3001*). *Recueil des textes constitutionnels législatifs et réglementaires de la République Malgache IV : 875.*

**MEAP, FAO**, 2004. *Appui au PNF*. Antananarivo : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MEAP) et l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

**Moreau, S.**, 2002. *Les Gens de la Lisière. La Forêt, l'arbre et la construction d'une civilisation paysanne Sud-Betsileo, Madagascar*. Thèse de Doctorat, Université de Paris X.

**Ordonnance** nr.74-021 du 20 juin 1974 portant refonte de l'ordonnance n° 62-110 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (*J.O. n° 996 du 22.6.74, p. 1682, Edition spéciale*) (Le général de Division Gabriel RAMANANTSOA, chef de gouvernement).

**Persoon, G.A & D.M.E. van Est**, 2003. Co-management of Natural Resources. The Concept and Aspects of Implementation, in *Co-management of natural resources in Asia : a Comparative Perspective*, Persoon van Est Sajise (eds). Londres : Routledge Curzon pp 1-24.

**Pronk, C.**, 2005. Landzekerheid...door welk beleid?! Onderzoek naar de actuele landproblematiek in zuidoost Madagaskar vanuit een historisch perspectief. Mémoire de Master, Vrije Universiteit Amsterdam.

**Ramiarantsoa, Rakoto, H.**, 1995. *Regards, ou c'est en écartant les feuilles qu'on trouve les racines*. Habilitation à Diriger des Recherches, Paris X.

**Teyssier A.**, 2004. *Programme National Foncier Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol*. Antananarivo: Direction des Domaines et des Services Fonciers.

**Programme des Nations Unies pour le Développement**, 2000. *The Role of Governance and Decentralisation in Poverty Reduction*. [http://hdr.undp.org/reports/detail\\_reports.cfm?view=518](http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=518) (March 27 2006)

**Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)**, 2002, *Africa Environment Outlook. Past, present and future perspectives*. Hertfordshire: Earthprint Limited.

**Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier**, 2005. Lettre de politique foncière, Direction des Domaines et des Services Fonciers. Version provisoire, Antananarivo, le 8 février.

**Velemen, J.-L. & F. Massot**, 1995. *La mémoire de l'eau*. Centre National d'Etudes Agronomique de Régions Chaudes. Montpellier et Ecole Normale Supérieure d'Antananarivo.

**Banque mondiale**, 2004. Profil de Madagascar. <http://devdata.worldbank.org> (24 septembre 2005)

**Banque mondiale**, 2003. Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar. <http://www-wds.worldbank.org/> (3 juin 2005).