

Madagascar : fortes inquiétudes autour de la nouvelle loi foncière

Lors de sa dernière réunion du 10 novembre, les experts du Comité ont échangé sur les évolutions législatives récentes à Madagascar et fait part de leurs préoccupations par rapport à l'adoption probable de la loi 2021-06. Celle-ci remet en cause la reconnaissance des droits fonciers coutumiers et induit des retours en arrière par rapport au processus de gestion foncière décentralisée qui avait été entamé depuis 2005.

D'après les experts du Comité, si elle devait être appliquée, cette loi pourrait avoir des conséquences bien plus graves en pertes de terres par les familles malgaches que l'impact qu'aurait pu avoir le projet Daewoo en 2009. Cette entreprise sud-coréenne devait bénéficier d'une concession de 1,3 millions d'ha de terres pour la culture de palmiers à huile et de maïs. Cela avait entraîné une très forte contestation populaire et un important relai médiatique à l'international, contribuant à la chute du Président de la République de l'époque.

Les experts fonciers du Comité ont partagé leur analyse de cette loi et de ses risques :

1. La nouvelle loi de 2021 remet gravement en cause les acquis de la réforme foncière de 2005

- **Les citoyens qui ne possèdent ni titre, ni certificat foncier pourront être expulsés sans aucune indemnisation**, en particulier si leur terrain est impliqué dans un permis minier (art.21) ou dans un projet déclaré d'intérêt public (art.22). Cela touche une grande majorité des ménages, notamment des femmes (veuves, abandonnées) qui ne disposent pas des moyens financiers et du temps nécessaire pour s'occuper des démarches leur permettant de formaliser leurs droits coutumiers à travers des certificats fonciers.
- **Les certificats fonciers, délivrés par les communes, deviennent beaucoup plus difficiles à obtenir. Ils ne pourront être remis qu'aux personnes qui ont occupé et mis en valeur leur terrain pendant plus de 15 ans et avant 2006** (art 2, 6 et 7). Cette durée est énorme et en pratique très difficile à prouver sans documents écrits. Les principales victimes seront les jeunes des générations présentes et futures. Par ailleurs, ces articles de loi présentent un contenu à caractère rétroactif très contestable du point de vue juridique.
- **Une personne morale ne peut plus obtenir de certificat foncier** (art.2 et 45), mais doit immatriculer son terrain dans un délai d'un an. Passé ce délai, si le terrain n'est pas titré, il entrera dans le patrimoine de l'Etat. Or la durée moyenne pour obtenir un titre est de 6 ans. Les coopératives et les organisations des producteurs, les associations de femmes, sont menacées de perdre leurs terrains.

Ces nouvelles conditions pour pouvoir demander un certificat foncier constituent un retour en arrière en matière de gestion foncière. L'autre alternative pour voir légalement ses droits reconnus, le titre foncier, est en effet un document inaccessible dans la pratique car compliqué à obtenir. Il y a 21 ou 23 étapes à suivre, cela prend une dizaine d'années, c'est très centralisé car, les services ne se trouvent pas dans tous les districts de Madagascar. Et surtout, le titre foncier est extrêmement coûteux (environ 600 euros contre 10 à 15 euros pour le certificat). Cela représente le revenu de deux années de travail. **Supprimer l'accès au certificat foncier, c'est enlever définitivement la possibilité à des millions de paysans hommes et femmes d'avoir accès un jour à un document officiel de propriété foncière.**

Les communes voient leur pouvoir et compétences réduites en termes de gestion foncière. Elles ne pourront intervenir que sur des territoires limités en superficie et elles dépendront de l'administration foncière pour ouvrir leur guichet foncier et former leurs équipes. Ces dispositions (articles 8 et 37) sont également contestables vis-à-vis de l'autonomie des Collectivités décentralisées préconisée par la Constitution.

2. Les risques et impacts de cette nouvelle loi

Pour les membres du Comité, la nouvelle loi 2021-016 entrainerait une régression de la protection des droits fonciers de la majorité des citoyens malgaches dont les conséquences risquent d'être très graves :

- **Elle confère un pouvoir démesuré aux services fonciers de l'Etat.** Ces derniers pourront apprécier subjectivement l'état de mise en valeur des parcelles, au risque que l'exploitation paysanne ne soit pas reconnue, pour faciliter l'intégration des terres dans le domaine de l'Etat. Ils n'auront plus l'obligation de prendre en compte les droits des ménages si ces derniers n'ont pas de documents de propriété légaux... ce qui est le cas d'une immense majorité. Ils vont pouvoir céder en bail ou vendre des terres plus facilement à l'ensemble des acteurs (nationaux ou étrangers) qui en auront les moyens (capital, niveau de scolarisation et d'information élevé, réseaux).
- **Elle risque ainsi de transformer en « paysans sans-terre » plusieurs millions d'habitants des zones rurales.** Le risque de voir de nombreuses terres appartenant à des paysans malgaches, transformées en terrains domaniaux qui vont être titrés au nom de l'Etat et vendus aux plus riches, n'est donc pas négligeable. Le phénomène d'accaparement de terre risque de s'installer à une grande échelle.
- **La fragilisation des droits fonciers des paysans aura un impact direct certain sur la production agricole et sur l'aggravation des pénuries alimentaires dans le pays,** alors que l'autosuffisance alimentaire fait partie des 13 velirano (engagements) du Président de la République.
- **L'impact sur la venue d'investisseurs, que les dirigeants du pays affirment vouloir attirer, n'est en rien garanti.** En effet, investir dans une terre qui a fait l'objet d'expulsion des paysans et qui est l'objet de conflits risque de mettre en péril le projet des investisseurs et de rendre plus difficile leur accès aux financements : les banques prennent souvent en compte la mauvaise réputation et l'analyse des risques dans leurs décisions, en particulier les risques de crise sociale.

Cette loi constituerait un véritable recul dans la reconnaissance et sécurisation des droits fonciers locaux et serait en pleine contradiction avec les principes énoncés dans les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers » et les « Cadres et lignes directrices sur les politiques foncières » de l'Union Africaine.

Les six organisations paysannes faitières (CPM, FIFATA, FVTM, FEKRITAMA, KOLOHARENA et Réseau SOA) et les organisations de la société civile (PFNOSCM VOIFIRASANA et Collectif TANY) ont déjà soulevé à travers plusieurs communiqués et courriers adressés au Président de la République le caractère dangereux de nombreux articles de la nouvelle loi et demandent à ce que le processus en cours soit suspendu.

Les experts internationaux réunis au sein du Comité technique « Foncier & Développement » suivent de leur côté avec attention l'évolution de ce processus législatif. Ils espèrent que la gestion foncière décentralisée dans laquelle s'était engagée le pays pourra poursuivre la trajectoire initiale que l'Etat lui avait impulsée, sans que la réforme foncière ne soit détournée de ses objectifs initiaux.

Rappels sur la Réforme Foncière de 2005

Le régime foncier colonial institué en 1896 a considéré que toutes les terres appartenaient à l'Etat (la « présomption de domanialité ») sauf les propriétés foncières privées munies d'un titre délivré par les services fonciers de l'Etat. Il s'agissait en effet de préserver les droits de propriété des colons et de l'élite économique du pays. En 2005, un siècle plus tard, et plus de 40 ans après l'Indépendance, une Réforme Foncière a été mise en place afin de permettre à davantage de citoyens, notamment les paysans, d'obtenir une reconnaissance légale de leurs droits fonciers. La loi 2005-019 sur les statuts des terres a remplacé la présomption de domanialité par la présomption de propriété et créé un nouveau statut des terres : les propriétés foncières privées non titrées (PPNT) régies par la loi 2006-031. L'occupation et la mise en valeur des parcelles par les paysans est désormais une source de propriété « non titrée », qui peut être prouvée par un document écrit, le certificat foncier, délivré par la commune suite à une reconnaissance sociale locale. Même sans certificat foncier, les citoyens malgaches qui n'ont pas pu accéder aux titres fonciers, en raison de leur coût élevé et de la durée des procédures, sont devenus propriétaires de leurs parcelles. En 2021, seize ans après la réforme, 520 000 certificats fonciers ont été émis au travers des guichets fonciers communaux et 300 000 dossiers sont en cours de traitement. Un chiffre conséquent au regard du nombre de titres fonciers – estimés à 600 000 – délivrés sur un siècle.