

Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière

Perrine Burnod^{a*} et Beby Seheny Andriamanalina^b

^a CIRAD UMR Tetis & Observatoire du foncier à Madagascar.

CIRAD BP n°853 Antananarivo 101, Madagascar

^b Consultante indépendante. Lot III K 50 Bis Ankaditoho BP 4170 Antananarivo 101,
Madagascar

Résumé

Depuis 2005, Madagascar est le théâtre d'une vague d'annonces d'investissements agricoles et d'une réforme dans le domaine foncier jugée comme l'une des plus innovantes d'Afrique, basée sur la décentralisation de la gestion foncière et la reconnaissance légale des droits coutumiers. Sur cette période de 10 ans, il s'agit de savoir si la réforme foncière a freiné ou facilité les projets d'appropriations foncières à grande échelle des investisseurs et, en retour, si la présence de ces investisseurs a influé sur la gestion foncière de l'État. L'article démontre que les lois, les institutions et les outils instaurés par la réforme n'ont pas eu d'effet notable sur l'accès à la terre des investisseurs du fait d'interventions portant sur des territoires différents et impliquant des réseaux d'acteurs disjoints. Il souligne qu'au contraire, les sollicitations des investisseurs ont incité l'administration foncière à aller à contre-courant de la réforme en revendiquant les terres comme appartenant à l'État et en renforçant la centralisation de leur gestion. Le cas malgache montre ainsi que l'enjeu clé dans la régulation des investissements n'est pas la seule formalisation des droits mais le niveau effectif de décentralisation et d'inclusivité de la gestion foncière.

© 2017 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Mots clés : réforme foncière, investissement international, droits fonciers, État, Madagascar.

*Auteur correspondant : perrine.burnod@cirad.fr

Summary

Land reform and investors' land access in Madagascar : the ambivalence of the land policy. Since 2005, lots of agricultural land based investments have been announced in Madagascar. Since the same date, a new land reform has been implemented. This reform organizes the decentralisation of land management and legally recognizes the local customary rights. In 2015, ten years later, the question is to know if this land reform has hindered or eased the land investments and, backward, if the investors' land demand has impacted on the State land management. The article demonstrates that the land reform, through its laws, institutions and tools, has not impacted on investors' land access because the land reform and the investors have targeted different territories and involved different networks of actors. The article underlines that, to the contrary, the investors' land demand has create incentives for the land administration to not promote the land reform but to move backward by claiming all the land as State owned land and by strengthening the centralization of land management. The Malagasy case shows that the key issue to regulate land investment is not only the formalisation of land rights but also the actual level of decentralisation and inclusivity of land management.

© 2017 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Keywords : land reform, international investment, land rights, State, Madagascar

Introduction

Depuis le début des années 2000, les terres agricoles des pays africains suscitent un intérêt croissant de la part d'investisseurs issus de secteurs variés (Anseeuw *et al.*, 2011). Cet intérêt ne cesse de croître, tiré par de nouvelles opportunités sur les marchés internationaux (marchés financiers, des produits agricoles, des agrocarburants, etc.) mais ne concourt pas directement à stimuler les marchés fonciers en Afrique. Pour cause, l'accès à la terre des investisseurs sur des superficies de plusieurs centaines ou milliers d'hectares se fait à la marge du marché. Ce sont dans la plupart des cas les États qui, propriétaires de la majeure partie du territoire national, ont le pouvoir d'octroyer les terres aux investisseurs et d'en définir les modalités d'accès (Cotula *et al.*, 2009 ; Wolford *et al.*, 2013). Cela questionne la façon dont les États, dans le cadre de leurs politiques foncières, ont régi et régulé ces transferts fonciers à grande échelle, et dans quelle mesure ces transferts s'avèrent sources d'insécurité pour les éventuelles populations occupant les terres concernées comme pour les investisseurs en cas de conflits fonciers.

L'article se propose d'explorer cette thématique dans le cas de Madagascar qui, depuis 2005, est engagé dans une réforme foncière jugée comme l'une des plus innovantes d'Afrique en termes de sécurisation foncière des populations locales, et qui, depuis la même période, est le théâtre d'une vague de projets d'investissements agricoles à large base foncière. Dans le secteur agricole, 82 entreprises étrangères et nationales ont annoncé le projet de développer une ferme à grande échelle allant de 5 000 à 100 000 hectares portant la somme de leur demande à plus de 2 millions d'hectares. En 2015, le bilan est contrasté. Plus de 50 000 hectares ont été titrés au nom de l'État puis cédés par l'État sous forme de bail. Mais 90 % des entreprises ont abandonné leur projet d'investissement y compris celles qui avaient obtenu un bail (Andriamanalina *et al.*, 2014). Ce fort taux d'abandon est lié à la crise politique déclenchée par la chute en 2009 du Président Ravalomanana ainsi qu'au profil des investisseurs, manquant à la fois d'expériences dans

le secteur agricole et de financements solides. Mais ce taux élevé d'échec est également lié aux difficultés d'accès au foncier (obtention de l'accord de l'administration d'une part, et des populations et autorités locales d'autre part) (Burnod *et al.*, 2013 a).

Dans ce contexte, l'objectif de cet article est double. Il s'agit d'abord de savoir si la réforme foncière de 2005 a freiné ou facilité les appropriations foncières à grande échelle. Il s'agit ensuite de montrer comment l'entrée en jeu des investisseurs a généré des tensions et des blocages entre les institutions en charge de la mise en œuvre de la réforme.

L'article s'appuie sur des entretiens conduits depuis 2009 par les membres de l'équipe de l'Observatoire du foncier¹, structure rattachée au Ministère en charge du foncier à Madagascar. Sur le thème spécifique des appropriations foncières à grande échelle, les entretiens ont été conduits de façon alternée à la capitale et sur les territoires visés par les investissements (mars 2010, mai 2011, juin 2012, août 2013, décembre 2014, novembre 2015). Ils ont été conduits auprès de différentes catégories d'acteurs : investisseurs, représentants de l'État, des ménages ruraux et de la société civile. Ils se sont concentrés de façon plus spécifique sur 24 cas d'investissements sur les 82.

En termes méthodologiques, l'État est appréhendé comme un ensemble complexe, regroupant plusieurs entités et divers représentants, capable de conduire des actions contradictoires en termes de politique foncière (Sikor et Lund, 2009; Wolford *et al.*, 2013). L'attention porte tout d'abord sur la mise en œuvre et la (re)formulation des programmes d'action de l'État visant à moduler les modalités d'accès au foncier des investisseurs (*policies*). L'attention porte ensuite sur les processus de captation ou de contrôle des ressources symboliques et financières associées à ces projets d'investissement et leur rôle dans le renforcement des rapports de compétition ou d'alignement entre institutions en charge du foncier (*politics*).

L'article, à la suite de cette introduction, est organisé en trois sections. La première pose le contexte général et expose la problématique sur la base d'une revue de la littérature. La seconde section démontre la déconnexion entre la réforme foncière de 2005 et la politique d'accueil des investisseurs. La réforme foncière de 2005 (MAEP, 2005), incluant des objectifs de sécurisation et de promotion de l'investissement (y compris par des investisseurs non locaux), a été concrétisée par des lois reconnaissant les droits coutumiers et restreignant fortement le domaine de l'État – et par conséquent, les terrains transférables par l'État aux investisseurs. Dans la pratique, les lois et institutions mises en place dans le cadre de la réforme n'ont ni facilité ni contraint l'accès à la terre des investisseurs du fait d'interventions portant sur des territoires et impliquant des réseaux d'acteurs disjoints. En particulier, au sein de l'administration foncière, les opérations de coordination et d'appui à la sécurisation des droits locaux ont été pendant longtemps assurées par la cellule de coordination du Programme National Foncier (composée d'experts) tandis que l'accueil des investisseurs a été entrepris par les services fonciers de l'État (services des domaines et de la topographie regroupant des fonctionnaires). La troisième section expose que la présence des investisseurs a offert à une partie de l'administration

¹ L'Observatoire a pour mission de produire des recherches sur le foncier, de mettre en débat les résultats et d'apporter un conseil aux décideurs. Depuis sa création en 2007, l'Observatoire suit la mise en œuvre de la réforme foncière, a coordonné son évaluation en 2011 et a animé les débats autour de la nouvelle politique foncière en 2015. Le présent article reflète les idées des auteurs et non celles de l'Observatoire.

foncière et en particulier aux services des domaines et de la topographie la possibilité d'amorcer une dynamique inverse à celle de la décentralisation, de concentrer le pouvoir et de réimposer une politique domaniale. La conclusion souligne que la régulation des investissements à base foncière dépend fortement de la répartition du pouvoir de gestion du foncier au sein même de l'appareil d'État.

1. Appropriations foncières à grande échelle et politique foncière

Depuis 2005, de nombreux investisseurs ont porté un intérêt nouveau aux terres agricoles des pays du sud en vue de développer des fermes à grande échelle et de saisir les opportunités économiques associées à une demande croissante en denrées agricoles destinées à l'alimentation ou à la production d'agrocultures (Anseeuw *et al.*, 2012 ; HLPE, 2011). Face à ce regain d'intérêt, les États ont joué un rôle notable dans l'accueil et l'accès à la terre des investisseurs étrangers et nationaux (Cotula *et al.*, 2009, Wolford *et al.*, 2013). Ceci a été particulièrement saillant en Afrique. La majeure partie des États, sur la base du principe de domaniale hérité des politiques coloniales, se définissent comme propriétaires et gestionnaires de la majeure partie du territoire et ont vu dans les sollicitations des investisseurs l'opportunité de valoriser leurs ressources foncières. Dans la majorité des pays, toutes les terres non enregistrées légalement relèvent du domaine de l'État. Indépendamment de leurs appropriations et usages effectifs (pâturages, espaces boisés exploités, etc.), ces terres sont souvent qualifiées de « vacantes et sans maître » et jugées par les dirigeants comme propices à l'investissement.

Basées sur ces considérations, les politiques de transfert de droits fonciers aux investisseurs de divers pays africains (Sénégal, Mali, Mozambique, Ghana, etc.) ont été similaires : (i) les nationaux peuvent accéder à la propriété privée tandis que les étrangers ne peuvent bénéficier que de droits d'usage dans le cadre de transferts de long terme – bail ou concession – allant de 30 à 99 ans, (ii) le développement de grandes exploitations agricoles étant justifié par le besoin d'augmenter la production agricole et de créer des emplois, les superficies sont rarement limitées et peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers d'hectares, (iii) les tarifications à l'achat ou à la location sont définies par hectare par l'État.

Dans certains pays, les États, appuyés par les bailleurs, ont choisi de mettre en place des processus marchands pour réguler ces transferts à grande échelle (Tanzanie, Zambie, Ghana – German *et al.*, 2011 & 2013 ; Éthiopie : Lavers, 2012 ; Vorley *et al.*, 2012 ; Daniel et Mittal, 2010). Dans l'objectif affiché de limiter les conflits fonciers et d'améliorer l'information et la transparence sur les procédures, ils ont recréé des régulations marchandes à travers la constitution de banques foncières et d'enchères. Mais ces banques foncières sont souvent en situation d'échec (op. cit. ; Vorley *et al.*, 2012 ; Lavers, 2012). Les institutions désignées comme étant responsables de ces banques foncières – souvent les agences d'investissements nouvellement créées comme en Tanzanie, Zambie, Ghana et en Éthiopie – ont vu leur rôle contesté par d'autres instances d'autorités en charge du foncier et ne sont devenues que de simples sources d'information (Vorley *et al.*, 2012). Enfin les terres proposées étaient de piètre qualité et, le plus souvent, occupées. En Tanzanie, 2,5 millions d'hectares étaient proposés mais ceux-ci étaient fragmentés ou situés dans des zones non attractives. Au final, seules 2 % des terres sélectionnées ont été allouées à

des investisseurs (Vorley *et al.*, 2012). En Éthiopie, l'État offre des avantages aux investisseurs qui décident de valoriser les terres les plus isolées (exemption de taxes) mais certaines de ces terres sont déjà appropriées par des collectifs d'éleveurs (Lavers, 2012).

Dans tous les cas (identification de terres à la demande d'investisseurs ou constitution de banque foncière en amont des sollicitations des investisseurs), ces politiques de transfert ont connu les mêmes écueils. Généralement, ces États ne reconnaissent pas la diversité des droits et des formes d'appropriations foncières coutumières et locales des populations. Ils ne prennent en compte la propriété que lorsque cette dernière est enregistrée légalement, à l'issue d'une procédure gérée par leurs propres administrations foncières centrales ou déconcentrées. Ils cèdent donc légalement aux investisseurs des droits d'usage sur des terres qui sont souvent déjà partiellement ou totalement appropriées et valorisées, de manière informelle, par les populations locales. Les États peuvent même par des procédures formelles (déclaration d'utilité publique du projet, légalisation de terres acquises de façon violente) laisser faire des expulsions ou autoriser des expropriations (Alden Wily, 2011, ex Bangladesh : Feldman et Geisler, 2012, ex Tanzanie, German *et al.*, 2013, ex Colombie : Grajales, 2013).

Ces transactions foncières à grande échelle engendrent une situation d'insécurité pour les détenteurs de droits au niveau local et se concrétisent dans certains cas par des expropriations (les droits fonciers sont en partie reconnus et (très) partiellement compensés) ou de simples expulsions (considérés comme squatters, les occupants antérieurs n'ont droit à aucune compensation). Ces transactions créent également une situation d'insécurité foncière pour les investisseurs qui bénéficient de droits fonciers octroyés selon une procédure a priori légale mais non, dans la majorité des cas, selon un processus reconnu et jugé légitime au niveau local.

Ces transferts fonciers se situent dans leur majorité à la marge du marché. Ils s'inscrivent, dans des processus de redistribution dirigés par l'État. Lorsque les terres sont retirées à des agriculteurs et éleveurs familiaux pour être transférées à des investisseurs, le processus peut être qualifié de réallocation des ressources inverse d'une réforme agraire (Borras et Franco, 2012).

Pour cette raison, ces projets agricoles à grande échelle suscitent de nombreuses réflexions pour minimiser les concurrences d'usages entre les investisseurs et les populations locales. À cet égard, différentes directives portées par les institutions internationales (Comité pour la Sécurité Alimentaire, FAO, FIDA, CNUCED, Banque Mondiale, etc.) mentionnent le respect des droits sur la terre et les ressources comme un des principes clés pour la promotion d'investissements responsables, et réitèrent le discours tenu depuis le début des années 2000 (Borras et Franco, 2012), sur l'importance de reconnaître légalement les droits locaux. Les dynamiques d'appropriation foncière à grande échelle réalignent par ce biais les débats sur les politiques foncières visant à enregistrer légalement les droits.

Les réformes foncières des années 1970 et 1980 qui prônaient une politique de cadastre et de titrage basées sur une substitution des droits privés individuels aux droits coutumiers ont été fortement critiquées pour leur absence de prise en compte des modes de sécurisation coutumiers (Sjaastad et Bromley, 1997 ; Lavigne Delville *et al.*, 1998 ; Deininger et Feder, 2009 ; Benjaminsen *et al.*, 2009 ; Colin *et al.*, 2009). Les réformes foncières des deux dernières décennies sont désormais davantage basées sur un paradigme d'adaptation

des droits coutumiers ou d'articulation des régulations coutumières et étatiques (Bruce *et al.*, 1994, Colin *et al.*, 2009 ; Lavigne Delville, 2010). Elles visent la reconnaissance légale des droits locaux dans leur diversité. Cette nouvelle vague de politiques de formalisation est parfois présentée par les institutions de développement comme pourvoyeuse de solutions intéressantes et innovantes pour assurer à la fois la sécurité foncière des détenteurs de droits locaux (Deininger, 2011 ; FAO, 2012) et des investisseurs (Byamugisha, 2013). Cependant des controverses persistent sur ces solutions basées sur le postulat que des terres voisines de celles des populations demeurent non appropriées et peu voire pas utilisées. Dans certains cas, ces programmes de formalisation peuvent in fine faciliter l'acquisition de terres pour les investisseurs au détriment de populations locales (Labzae, 2014 ; Hall *et al.*, 2011). La reconnaissance légale de l'occupation et la décentralisation de la gestion foncière ne suffisent pas toujours à garantir des processus de consultations effectifs ni à empêcher des transferts des droits fonciers au bénéfice des investisseurs et au détriment de certains groupes d'acteurs particulièrement vulnérables : pasteurs, agriculteurs conduisant des systèmes de défriche brulis et de jachère longue, etc. (ex au Mozambique Hanlon, 2011, en Éthiopie Lavers, 2012, au Ghana, Schoneveld et German, 2014).

Par ailleurs, l'entrée en jeu des investisseurs génère des relations de compétition entre les institutions qui contrôlent l'accès à la terre (compétition entre l'État et des autorités locales, compétition entre autorités locales) et accentuent les rivalités internes aux services de l'État (au niveau des administrations centrales, entre les administrations centrales et les institutions décentralisées) (à Madagascar : Burnod *et al.*, 2013a&b, Medernach et Burnod, 2013 ; en Zambie : Nolte, 2014 ; au Mali : Adamczewski *et al.* 2013). Les sollicitations des investisseurs et ces rapports de compétition donnent à l'État central l'opportunité de réaffirmer son autorité dans la gestion foncière et de réaffirmer son contrôle des territoires (e.g. Sikor et Lund, 2009). Couplée à cela, la perspective de contrôler et de capter les ressources symboliques et financières associées aux projets d'investissement, peut fortement affaiblir les dynamiques de décentralisation de la gestion foncière.

Ces nouvelles formes de réforme seraient-elles in fine plus favorables à la promotion de l'investissement et à l'accès à la terre des élites économiques nationales et étrangères à la recherche de grandes superficies qu'à la sécurisation des droits des propriétaires coutumiers ? Auraient-elles même conduit à des effets inverses à ceux initialement définis : une moindre protection des propriétaires coutumiers et une réaffirmation de la propriété et du pouvoir de l'État ?

2. Réforme foncière et cession des terres aux investisseurs : deux dimensions de politique foncière gérées de façon déconnectée

2.1. L'affaire Daewoo comme révélateur des paradoxes de la politique foncière

Fin 2008, la presse internationale révèle que le Président Ravalomanana s'engage à céder en bail emphytéotique des terres à l'entreprise sud-coréenne Daewoo à hauteur de 1 300 000 hectares pour développer du maïs et du palmier à huile à destination du marché sud-coréen (Teyssier *et al.*, 2010). Loin d'en être la cause unique, cette révélation a néanmoins un effet détonateur sur le développement des mouvements sociaux à l'encontre du régime en place (Allaverdian coord., 2010). L'affaire Daewoo permet aux opposants politiques de s'attaquer au régime en jouant sur les fibres nationaliste et identitaire de la

population, le Président touchant au *tanindrazana* (la terre des ancêtres) qui constitue, en plus d'un bien source d'alimentation et de revenus, le socle sacré et unificateur des familles, l'origine du classement social et un des trois piliers de la patrie (Andriamanalina *et al.*, 2014). Elle contribue ainsi à la chute du régime Ravalomanana qui est remplacé en mars 2009 par un régime de transition qui durera plus de 5 ans.

À l'échelle internationale, l'affaire Daewoo devient rapidement un symbole montrant l'ampleur des nouveaux projets d'investissement et le caractère extrêmement sensible des questions foncières. À l'échelle nationale, cette affaire révèle également les paradoxes de la politique foncière du gouvernement (Teyssier *et al.*, 2010). Le gouvernement de Ravalomanana est à l'origine depuis 2005 d'une réforme foncière innovante visant la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière. Malgré ces engagements pour la protection des droits fonciers des agriculteurs, il s'engage dans le même temps à appuyer la cession d'immenses superficies, pour partie déjà appropriées, à des investisseurs étrangers (*op cit.*). En fait, cette affaire ne sera qu'un premier exemple de la déconnexion entre les interventions relatives à la réforme foncière et la gestion de l'accès à la terre pour les investisseurs ; une première illustration de l'ambivalence présente au sein de même de l'administration foncière.

2.2. Les objectifs contrastés de la politique foncière

Les objectifs de la politique foncière répondent aux diverses orientations gouvernementales du régime Ravalomanana² et, en amont, à celles des institutions d'aide bilatérales et multilatérales. La politique foncière, au travers du Programme National Foncier, doit contribuer à l'amélioration de la production agricole et faciliter le développement de l'investissement privé qu'il soit à l'origine des agriculteurs familiaux ou d'entreprises privées nationales ou étrangères (MAEP, 2005). L'enregistrement légal des droits doit mettre fin à la situation (postulée) d'insécurité foncière de la majeure partie des citoyens et débloquent l'investissement (*op. cit.*).

Cependant, l'analyse du contenu de la lettre de politique révèle des objectifs explicites différents voire contradictoires (Bouquet *et al.*, à paraître). Comme de nombreuses politiques de formalisation, la politique malgache repose sur un cadre conceptuel ambivalent associant à la fois une logique « offensive » visant l'amélioration des performances économiques et une logique « défensive » prônant la défense des droits locaux contre un risque de dépossession (e.g. Chauveau, 2013). La politique foncière a également pour finalité, en plus du développement économique, la protection des droits locaux via la possibilité d'enregistrer légalement les droits sur l'ensemble des terres appropriées et le développement des collectivités locales décentralisées via le prélèvement des taxes foncières.

L'importance accordée à la promotion du développement économique s'est également matérialisée par des réformes parallèles à la réforme foncière : la création en 2006 d'une

² Depuis le début des années 2000, le régime vise conjointement la réduction de la pauvreté, la protection des ressources naturelles, l'industrialisation ou encore le développement du secteur rural par une agriculture productive orientée vers le marché. Les principaux documents d'orientation sont le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, les documents respectivement intitulés « Vision Madagascar Naturellement » (2003) et « Madagascar Action Plan » (2007).

institution pour l'accueil des investisseurs (l'Economic Development Board of Madagascar, EDBM) et la promulgation en 2007 d'une nouvelle loi sur l'investissement (cf. annexe). Cette dernière est porteuse d'un changement conséquent mais resté non effectif (cf. infra) : la possibilité pour les sociétés de droit malgache contrôlées par des fonds étrangers d'accéder à la propriété foncière³. Tous ces éléments prônant l'ouverture aux marchés ont été analysés par certaines organisations de la société civile comme la preuve d'une politique foncière au service des investisseurs étrangers (Daniel et Mittal, 2010).

2.3. Une réforme qui priorise la reconnaissance des droits existants

2.3.1. Les lois

Si la lettre de politique expose des objectifs contrastés, les textes élaborés lors de la première phase de réforme sont quant à eux clairement au service de la reconnaissance des droits locaux et de la décentralisation⁴.

Dans ses fondements, la réforme restreint de façon majeure le domaine de l'État et, par suite, les terres transférables aux investisseurs (Andrianirina-Ratsialonana *et al.*, 2010; Burnod *et al.*, 2011). Elle a permis en 2005 le passage de la présomption de domania- lité à la présomption de propriété (Teyssier *et al.*, 2009, Andrianirina-Ratsialonana, 2012). Avant 2005, l'État était par défaut le propriétaire de toutes les terres cultivées ou bâties qui n'avaient pas été enregistrées légalement (soit la majorité des terres en milieu rural) ainsi que de toutes les terres sans occupation visible, classées comme vacantes et sans maître. Depuis 2005, l'État est propriétaire d'un domaine beaucoup plus restreint et il doit prouver que les terres sont ni titrées ni appropriées par un tiers pour les considérer comme siennes.

Ensuite, les lois nées de la réforme protègent les terres occupées grâce à la création d'un nouveau statut juridique – la propriété privée non titrée (PPNT), et ouvrent la gou- vernance foncière aux communes. L'administration foncière, constituée par les services fonciers au niveau central et au niveau des régions, n'a plus d'un point de vue légal et institutionnel le monopole de la gestion foncière (gestion des terrains et enregistrement légal en l'occurrence par le titre). Avancée notable dans un processus de décentralisation, les communes ont, sous réserve de l'existence d'un guichet foncier, la compétence de gérer les terres appropriées et non titrées, de les enregistrer à la demande du propriétaire et de délivrer des certificats fonciers : document de formalisation de la propriété privée similaire au titre foncier⁵.

³ La loi n°2007-036 supprime les trois obligations requises antérieurement (Pasquier *et al.*, 2008) : investir plus de 500 000 USD; respecter un plan d'investissement et de dépenses précis; déposer une demande de bail auprès du Premier ministre. Elle précise que les investisseurs doivent uniquement se constituer en société de droit malgache, réaliser un business plan et solliciter une autorisation d'acquisition foncière auprès de l'EDBM – cette autorisation devant dans ce cas leur donner droit à un titre foncier et, par conséquent, un droit de propriété privée incluant le droit de vendre – les possibilités de vente étant limitées et soumises au contrôle de l'EDBM.

⁴ Voir les lois 2005-019, 2006-031 et 2008-14 décrites dans le tableau en annexe.

⁵ De façon parallèle au titre et à la demande du détenteur du droit, la certification formalise la propriété privée. Mais, de façon alternative au titre, elle est organisée dans l'objectif de n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement. Sur les terres relevant de la Propriété Privée Non Titree, les détenteurs de droits peuvent, selon leur choix, formaliser leur propriété via le certificat ou le titre.

Enfin, la réforme prévoyait de revoir l'ensemble des statuts légaux dits spécifiques et aurait dû à cette occasion traiter des questions d'accès à la terre et, en particulier, des modalités simplifiées d'accès au domaine privé de l'État. Cela aurait alors dû inclure la formalisation des zones d'investissements agricoles, pensées et expérimentées dans quelques rares cas⁶, comme des espaces prêts à l'emploi pour les investisseurs (des espaces titrés et ne faisant l'objet d'aucune revendication). Ce chantier est resté en suspens et n'a été reconsidéré explicitement qu'en 2015 lors des débats relatifs à l'élaboration de la nouvelle lettre de politique foncière concernant la période 2015-2030 (MEPATE, 2015). Sur la période 2009-2015 sous le régime de Transition, les services fonciers au niveau central ont défendu⁷ et poursuivi les procédures existantes de cession des grandes superficies aux investisseurs étrangers, via la cession sous forme de bail sur des terres préalablement immatriculées au nom de l'État sans plafond de superficies. Néanmoins, ils ont réduit la durée des baux de 99 à 30 ans et multiplié par 10 les redevances foncières (de 1 à 10 USD/ha).

2.3.2. Les acteurs impliqués

La réforme est surtout visible au niveau des communes impliquées dans la gestion des guichets fonciers. Les acteurs les plus impliqués sont principalement des maires et conseillers communaux, des prestataires de services, des experts, quelques ONGs, des bailleurs et quelques agents de l'administration. La réforme, hormis la rénovation et l'archivage des documents, est peu visible au sein de l'administration. À l'exception de quelques circonscriptions, les agents de l'administration ne sont pas en première ligne dans le pilotage de la réforme, assurée par une structure para-étatique (la cellule de coordination de la réforme foncière). Ces agents sont critiques vis-à-vis des formations et équipements mis à disposition par des cabinets d'expertise et s'impliquent peu dans l'accompagnement et le suivi des guichets fonciers au niveau des communes (Comby, 2011). Par contre, les agents de l'administration communiquent fortement et s'investissent dans d'autres opérations qu'ils présentent comme annexes à la réforme et qui visent la promotion du titre foncier⁸ (Andrianirina-Ratsialonana et Legendre, 2011).

2.4. Déconnexion entre réforme et accueil des investisseurs

Dans la pratique, les textes, les institutions et les outils impactent peu l'accès à la terre des investisseurs et n'ont pas pu réellement offrir une meilleure sécurisation foncière aux

⁶ La constitution de telle réserve de terres avait été initiée sous le régime Ravalomanana (2003-2009). Dans la région Vakinankaratra, de façon formelle, des Zones d'Investissements Agricoles (ZIA) ont été créées et attribuées de façon définitive ou cédées en bail à des investisseurs nationaux. Au bout de deux années, faute de compétences et de ressources financières, la majorité des opérateurs bénéficiaires de baux sont partis et ceux devenus propriétaires n'ont pas forcément mis les terres en valeur. Dans d'autres régions, sans que cela n'ait donné lieu à une formalisation, des Chefs de Région avaient identifié de telles zones et y ont installé des investisseurs. Les quelques rares investisseurs qui avaient persévéré ont du pendant la période de transition (2009-2013) recommencer les procédures d'accès au foncier faute d'existence légale des ZIA.

⁷ Cf. infra et en annexe sur le rôle de la circulaire 321 -10.

⁸ Les opérations dites « 75000 titres » ou la création de nouveaux formats infalsifiables de premier duplicata du titre foncier.

populations locales et aux entreprises d'agrobusiness. Ce faible impact s'explique par une déconnexion sur le terrain et au sein de l'État des interventions relatives à la réforme foncière et des pratiques d'allocation de terres aux investisseurs.

2.4.1. Des géographies disjointes

Les territoires dans lesquels ont été concentrées les interventions liées à la réforme et ceux visés par les investisseurs sont différents. Le choix des communes qui se sont engagées dans la réforme a résulté de plusieurs paramètres : des orientations stratégiques politiques du gouvernement⁹, des zones d'actions des partenaires techniques et financiers, de l'importance des activités agricoles conduites et du dynamisme des localités et de leurs maires. En l'espace de 10 ans, des guichets fonciers sont présents dans un tiers des communes et notamment, dans les communes présentant des fortes densités de population, des zones de production agricole saturée, une relative bonne accessibilité, et/ou dans les zones d'intervention des projets de développement¹⁰.

Sur cette même période, de 2005 à 2015, 82 investisseurs ont annoncé leur souhait d'initier un projet agricole. La plupart étaient des petites ou moyennes entreprises, principalement d'origine étrangère (européenne et pour quelques-unes asiatique), avec peu d'expérience dans le secteur agricole malgache. Les projets s'orientaient majoritairement vers la production d'agrocarburant pour l'export ou le marché domestique et, dans une moindre mesure, vers la production de céréales ou d'oléagineux. Tous ont commencé des prospections de terrain de façon plus ou moins approfondie sans bénéficier des orientations, voire sans même informer le gouvernement ou les services de l'État¹¹. À notre connaissance, à l'exception d'un cas (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2010), ces prospections ne concernaient pas des communes dotées de guichet foncier. Une des raisons est que les investisseurs recherchaient des terres dans des zones relativement accessibles par la route mais planes, peu cultivées et caractérisée par une faible pression foncière – et donc non priorisées dans la mise en œuvre de la réforme. Ces grands espaces de savanes arborées sont généralement appropriés et utilisés comme pâturages, réserves en bois énergie et lieu de collecte produits ligneux destinés à la construction et à l'artisanat mais ces terres relèvent encore, selon la loi 2008-14 et sur la base de leur usage qualifié légalement de peu intensif, du domaine de l'État.

Conséquence de ces géographies différentes, tous les outils développés dans le cadre de la réforme et en particulier les nouveaux plans d'occupation foncière (PLOFs) n'ont pas été utilisés dans le cadre des procédures d'accès à la terre des investisseurs. Ils n'ont ni facilité l'identification des terres au profit des investisseurs ni servi de support à un aménagement du territoire concerté entre locaux et investisseurs. Surtout, les innovations qu'apportait la réforme pour une meilleure protection et prise en compte des droits existants n'ont pas pu être pleinement mobilisées.

⁹ Le gouvernement, notamment celui du régime Ravolamanana a pesé dans le choix des régions dans lesquelles la réforme devait être initiée pour renforcer la présence de l'État.

¹⁰ De façon schématique, les communes avec guichets sont majoritairement dans les régions des Hautes Terres, les plus densément peuplées, sur la côte Est et dans le Nord, dans les zones de production de cultures de rentes et dans le sud-ouest, dans les zones caractérisées par la présence de rizières aménagées.

¹¹ À l'exception de l'entreprise Daewoo et de quelques rares investisseurs ayant sollicité l'EDBM, les investisseurs n'ont sollicité le Ministère en charge du foncier ou ses services qu'une fois le site d'investissement localisé.

2.4.2. Une réforme innovante mais insuffisamment appliquée

Dans le cas malgache, le problème ne vient pas d'un manque de législation protégeant les droits fonciers locaux mais d'une tension entre les lois et leur mise en œuvre effective (Teyssier *et al.*, 2010 ; Andrianirina-Ratsialonana *et al.*, 2010, Burnod *et al.*, 2013 b). Sous le nouveau cadre légal, l'État ne peut plus théoriquement s'approprier les terres objets de droits locaux - reconnues comme Propriétés Privées Non titrées (PPNT). Il ne peut gérer et transférer à un tiers que les terres relevant de son domaine privé. Ces dernières devraient désormais être limitées aux terrains titrés au nom de l'État et, selon la présomption de propriété, aux terres sur lesquelles l'État a préalablement prouvé l'absence de toute revendication et occupation¹². Les premières négociations avec l'entreprise Daewoo faisaient abstraction de la présomption de propriété privée et s'inscrivaient ainsi dans l'illégalité (Rocheude, 2011). Plusieurs situations enquêtées dans d'autres cas d'investissement ont confirmé cette distance entre les lois et la pratique.

Cette distance peut provenir des lectures et interprétations différentes que les acteurs étatiques eux-mêmes peuvent avoir des législations. Selon la loi 2006-31, la PPNT concerne toutes les terres objets d'appropriation et non strictement les terres occupées ou cultivées¹³. Dans la pratique, le critère de l'occupation permanente et non celui de l'appropriation est le plus souvent retenu par l'administration foncière comme par les agents des guichets fonciers. Ensuite, le principe de présomption de propriété et le statut juridique de PPNT, même sans guichet foncier dans les communes ni document légal (certificat ou titre) dans les mains des propriétaires, sont censés offrir une première protection légale aux détenteurs de droits locaux. Le plus fréquemment, la PPNT n'est reconnue que si elle est matérialisée par un certificat (ou si elle va être titrée et transformée en propriété privée titrée). Dans les communes visées par les investissements, non encore dotées de guichet pour la grande majorité¹⁴, une faible attention a été donnée à la présomption de propriété et aux principes de la PPNT. Les démarches ont été conduites comme auparavant : l'État a été considéré comme propriétaire par défaut et c'est aux éventuels propriétaires que revenait le devoir de se manifester et, le cas échéant, de prouver leurs droits fonciers. Le problème est que ces propriétaires ne connaissaient pas forcément les lois associées à la réforme de 2005 et n'étaient même pas systématiquement informés d'un processus d'allocation de terres à un investisseur.

La distance entre lois et pratiques provient d'une faible connaissance des lois de 2005 mais aussi d'une faible mise en œuvre de ces lois de la part des représentants de l'État lors de l'identification de terres. Les terres identifiées par l'investisseur doivent être immatri-

¹² Loi n°2008-14.

¹³ Loi 2006-31, extrait de l'article 2. « Le régime de la PPNT est applicable à l'ensemble des terrains :
- faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier [...] ;
- appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu ». Néanmoins dans l'introduction de cette même loi, il est mentionné que « la loi s'applique ainsi à toutes les terres occupées de façon traditionnelle, qui ne sont pas encore l'objet d'un régime juridique légalement établi ; que ces terres soient [...] ou des pâturages traditionnels d'une famille, à l'exception des pâturages très étendus qui feront l'objet d'une loi spécifique ».

¹⁴ Quand bien même il y aurait un guichet, dans une commune, seule une fraction des parcelles sont certifiées. Dans une étude portant sur 9 communes, seuls 9 % des ménages en moyenne détenaient un certificat et seuls 8 % des parcelles étaient certifiées (Burnod *et al.*, 2014).

culées au nom de l'État puis cédées en bail¹⁵. Lors des démarches de reconnaissance des limites du terrain à immatriculer, lorsqu'elles sont effectivement conduites sur le terrain, les agents de l'État, Maires y compris, sont susceptibles d'ignorer ou feignent d'ignorer l'existence de la PPNT pour voir se développer le projet, opportunité de développement pour les communes et source de rente pour les Régions et l'État (Burnod *et al.*, 2013 b). Ils déclarent les terres concernées comme non appropriées et relevant du domaine de l'État. Ces espaces peuvent inclure des pâturages, qui relèvent selon la loi 2008-14 effectivement du domaine de l'État, mais qui sont utilisés par les éleveurs locaux. Souvent ils incluent également, du fait de délimitations de plusieurs centaines ou milliers d'hectares d'un seul tenant, des terrains cultivés et des jachères.

2.4.3. Des revendications sociales qui ne bénéficient que partiellement des effets de la réforme

À Madagascar, les procédures d'accès au foncier pour les investisseurs (loi 2008-014) et l'obligation de réaliser une étude d'impact environnementale (décret 2004-167 de mise en compatibilité des investissements) imposent la consultation des populations locales. Parallèlement, l'investisseur conduit généralement des campagnes d'information et de consultation. Mais, pressés par le temps et leurs financeurs et guidés par des intermédiaires ou décideurs souvent favorables au projet, ils n'ont pas forcément l'expertise, la volonté et les moyens d'informer et de consulter tous les villages et, surtout, tous les usagers et propriétaires des terres (Burnod *et al.*, 2013 b; Medernach et Burnod, 2013). Lors de ces consultations, imposées légalement ou à l'initiative de l'investisseur, l'information sur le projet est partielle (faute parfois de finalisation du projet), les usagers et propriétaires du territoire concerné sont rarement tous représentés, et la prise de parole des paysans, en présence des investisseurs et décideurs politiques, peut difficilement être qualifiée de libre et sans entraves (Evers *et al.*, 2011, Gingembre, 2015). Des exemples de procès-verbaux réalisés dans le cadre des délimitations des terres en vue de leur cession en bail aux investisseurs témoignent que cette étape n'associe qu'un nombre limité de personnes et que les contestations sont rarement consignées (Andrianirina – Ratsialonana *et al.*, 2010, Burnod *et al.*, 2013 a). Surtout, l'accent est mis sur les promesses de contreparties (emplois, infrastructures) et les investissements sont perçus comme des projets de développement (Burnod *et al.*, 2013 b). De plus, les terres visées sont souvent présentées comme appartenant à l'État – que cela soit effectivement le cas ou non – laissant peu de marge de manœuvre aux communautés locales qui ont déjà de faibles capacités de négociation. In fine, l'avis des communautés locales est sollicité pour intervenir sur la localisation des terres et sur la nature des contreparties¹⁶, plus que sur l'accueil ou le refus de l'entreprise.

Inversement, l'obtention d'un document légal (le bail sur une terre titrée au nom de l'État), sans acceptation au niveau local, ne suffit pas à protéger les investisseurs d'actions de contestations (Medernach et Burnod, 2013, Franchi *et al.*, 2013). Les oppositions éventuelles se manifestent non pas au moment des consultations mais plus tard

¹⁵ Loi 2008-014 du 23 juillet 2008 et ordonnance 62 064 du 27 Septembre 1962 relative au bail emphytéotique.

¹⁶ Lors de la réalisation de l'étude d'impact environnementale, les audiences publiques portent plus sur les contreparties souhaitées. Les échanges, même s'ils sont consignés, sont rarement utilisés comme base d'un document juridique.

dans le temps lorsque les populations sont témoins des pertes et gains effectifs (voir aussi au Ghana, Schoneveld et German, 2014). Dans certains cas, les mécontentements se sont concrétisés par des incendies pour détruire les plantations de l'investisseur (Evers *et al.*, 2011).

Dans quelques cas ponctuels, les locaux ont réussi à mobiliser l'appui de collectifs ou d'associations pour appuyer leur cause et ouvrir le débat : associations en charge de la gestion raisonnée des espaces forestiers dans le Boeny (Andrianirina *et al.*, 2010), collectif d'éleveurs et réseau de la société civile dans le plateau de l'Ihorombe (Franchi *et al.*, 2013, Gingembre, 2015). Néanmoins, leurs discours contestant l'implantation de l'entreprise et/ou revendiquant le respect de leurs droits mobilisent rarement les références légales apportées par la réforme. L'effet de la réforme est en fait indirect. La réforme a renforcé des organisations de la société civile ou plateforme sur les questions foncières¹⁷ qui offrent des relais de communication et d'appui aux communautés locales, sous réserve que ces dernières choisissent de ou aient les ressources pour porter leur conflit à la connaissance du public (certains conflits demeurant à l'échelle ultra-locale).

3. Cession des terres aux investisseurs : le retour d'une politique domaniale

À Madagascar, sans que cela ne soit l'objet d'un projet explicite, la présence des investisseurs a offert à une partie de l'administration foncière la possibilité d'amorcer une dynamique inverse à celle de la réforme, de concentrer le pouvoir et de réimposer une politique domaniale.

3.1. L'administration foncière centrale réaffirme son autorité

Si les relations entre entreprises étrangères agricoles et États sont souvent marquées par des asymétries, au bénéfice des premières, ceci ne se vérifie pas dans le secteur agricole à Madagascar. Les entreprises sont pour la majorité de taille moyenne et l'État – ou ses multiples représentants – n'ont pas hésité à exiger des investisseurs, différentes démarches (voire même de recommencer des démarches) en soulignant que le respect de celles-ci conditionnait l'accès au foncier. Les investisseurs sont souvent confrontés à une diversité de représentants de l'État qui se réfèrent à ces différents corpus législatifs et qui exigent des contreparties formelles ou informelles (corruption) pour ne pas bloquer le projet. Les investisseurs sont alors contraints d'allonger la liste des contreparties qu'ils doivent fournir ou donner des dessous-de-table pour faire avancer leur projet. In fine, les règles gouvernant l'accès à la terre sont plus souvent énoncées pour faire peser des menaces sur la réalisation du projet des investisseurs qu'appliquées. Certains investisseurs, contraints d'engager de multiples frais pour obtenir des autorisations variées, ont épuisé leur capital de départ avant d'avoir réussi à mettre en valeur quelques dizaines d'hectares.

Au sein même de l'État, l'entrée en jeu des investisseurs a ravivé des relations de

¹⁷ Les entités les plus actives sont la Solidarité des Intervenants sur le Foncier (SIF), HAFARI Malagasy ou le Collectif pour la défense des terres malgaches (ou Collectif Tany), basé en France et assurant un lien actif avec l'international.

compétition entre les institutions qui contrôlent l'accès à la terre et, notamment, entre différents ministères et services de l'État (Burnod *et al.*, 2013a&b). C'est à l'occasion de ces rivalités que l'administration foncière a réaffirmé son autorité et conforté son monopole dans la gestion des terrains domaniaux. Le Ministère en charge du foncier a émis en 2010 une nouvelle circulaire relative à l'accès des investisseurs à de grandes superficies foncières (plus de 2 500 ha)¹⁸. Cette dernière, par les pratiques qu'elle recommande, contrecarre la loi sur l'investissement et acquiert de ce fait un caractère illégal¹⁹. Elle ne mentionne pas non plus les fonctions de l'EDBM (ce dernier, coupé de ses financements et ses appuis politiques du fait de la chute du gouvernement Ravalomanana, n'est pas en mesure de réagir). Interdisant implicitement l'accès à la propriété, la circulaire n'autorise l'accès à de grandes superficies qu'à travers le bail et recommande le bail ordinaire d'une durée de 30 ans et ce, pour les nationaux comme pour les étrangers.

Cette circulaire oblige ensuite tous les investisseurs à obtenir de l'administration centrale – via un comité d'approbation²⁰ piloté par le ministère en charge du foncier – une autorisation de prospection. Ceci a été fait en réponse à la diversité des parcours institutionnels des investisseurs pour accéder à la terre et aux trop grandes marges de manœuvre que s'octroyaient certains élus ou représentants de l'État au niveau communal ou régional²¹ dans l'accueil des investisseurs (Burnod *et al.*, 2013b). Sur la base de cette circulaire, le Ministre en charge du foncier a même exigé que des investisseurs recommencent leur démarche administrative d'accès au foncier depuis le début.

Malgré une réforme foncière pro-décentralisation, ces nouvelles modalités attestent de la volonté de l'État central de rappeler son autorité non seulement aux maires et aux Chefs de Région mais aussi aux agents au sein de l'administration foncière. La circulaire, le comité d'approbation, l'imposition du bail permettent sont autant d'outils pour l'État central – et de façon plus informelle pour ses représentants – pour contrôler le parcours des entreprises et exiger des contreparties. Dans un contexte propice à l'obtention de rentes, l'État peine à abandonner sa position de propriétaire éminent des terres et à décentraliser la gestion foncière (Sikor et Lund, 2009). À Madagascar, cette perspective de pouvoir générer des rentes renforce même le retour d'une politique domaniale.

3.2. Constitution d'un domaine privé titré de l'État

Pour chaque demande de bail, l'État fait payer ses services à l'investisseur et agrandit son domaine privé titré. L'État fait immatriculer les terres correspondantes en son nom. En cas d'échec et de rupture du contrat de bail, il récupère le terrain. Quelle que soit l'issue du projet d'investissement, l'État en ressort gagnant. Cela est similaire au Mozambique, où le contrôle de l'usage effectif du terrain, réalisé au bout de 2 années, permet à l'État de récupérer les

¹⁸ Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF.

¹⁹ Nous remercions le lecteur anonyme pour ce dernier point.

²⁰ Le ministère en charge du foncier coordonne ce processus en convoquant un comité interministériel voire, le Conseil des Ministres si nécessaire.

²¹ Des Chefs de Région attribuaient des terres aux investisseurs conformément aux directives du gouvernement de Ravalomanana mais sans base légale définitive via des Zones d'Investissements Agricoles informelles ou *via* des arrangements locaux.

terres et de les céder à un autre investisseur (Boche, 2014). Lors des dix dernières années, l'État malgache a immatriculé plus de 50 000 hectares en son nom pour les céder à des investisseurs étrangers dans le secteur agricole (tandis que 135 000 ha ont fait l'objet de certificats fonciers). Actuellement, du fait d'un fort taux d'abandon des investisseurs ou d'un manque de moyens pour réaliser leurs projets initiaux, moins de 20 % de cette superficie totale sont valorisés par les investisseurs. Si cette immatriculation financée par l'investisseur représente un gain notable pour l'État, elle représente une perte légale forte pour les anciens usagers et propriétaires du territoire concerné. L'usage effectif des sols n'a finalement pas évolué mais les occupants locaux sont (re)devenus des squatters au regard de la loi. De plus, la probabilité est forte que l'État tente de proposer ces domaines à d'autres investisseurs.

Plus récemment, l'administration a souhaité réaliser un inventaire des terrains de l'État en vue de constituer une sorte de banque foncière. L'idée d'approfondir de tels inventaires et d'identifier des terrains propices à l'investissement est à nouveau à l'agenda avec la volonté de relancer les zones d'investissement agricoles²². La nouvelle Politique Sectorielle Agriculture-Elevage-Pêche (PSAEP) 2015-2025, prévoit, en plus de l'amélioration de la productivité des exploitations familiales, l'extension des zones d'investissements agricoles sur 2 millions d'hectares aux bénéfices de privés pouvant inclure des grandes entreprises (PSAEP, à paraître). La nouvelle Lettre de Politique Foncière qui précise les orientations pour les 15 années à venir en termes de gestion foncière mentionne l'accueil d'investisseurs privés et la création de zones d'investissements, ces zones devant être immatriculées et gérées en premier lieu par les services fonciers (MEPATE, 2015). Faute d'exemple de ZIA arrivé à terme et accueillant effectivement des investisseurs (la plupart des zones propices identifiées ont été légalement attribuées début 2016 mais l'installation des opérateurs est en avril 2016 rendue complexe, voire remise en question, du fait d'une large mise en culture des parcelles depuis plusieurs années par les paysans voisins), il est difficile de parler d'une renationalisation effective des terres. Mais ces dynamiques (inventaire des terrains de l'État, création de ZIAs) témoignent d'une volonté de réaffirmer la propriété de l'État sur les terres du pays.

Conclusion

À Madagascar, l'État joue un rôle majeur dans ces transferts fonciers à grande échelle mais il peine à mettre en cohérence (dans ses textes comme dans les pratiques de son administration) la diversité des rôles qu'il endosse en tant que propriétaire, régulateur, promoteur de développement économique, et garant de la propriété pour les populations locales comme pour les investisseurs.

Les questions d'ordre techniques et institutionnelles relatives à la transparence des procédures, les modalités de transferts et de sélection des investisseurs, la définition et le contrôle des engagements des parties sont déterminantes mais ne peuvent être efficaces qu'une fois les questions d'identification et d'allocation des terres réglées.

Quel que soit le positionnement des parties vis-à-vis de ces investissements (entre-

²² En 2015, la région Vakinankaratra a remis à l'ordre du jour ces zones sur des terrains qui lui avaient été affectés par le passé (voir note 6). Le Chef de Région a rapidement reçu de nombreuses délégations de bailleurs, intéressés par cette initiative, mais également de l'administration, souhaitant contrôler le processus.

preneurs, société civile, décideurs publics ou bailleurs), une des conclusions fréquentes dans les débats nationaux et internationaux est la nécessité de renforcer les politiques foncières (cf HLPE, 2011 pour une synthèse). Or, cet appel aux politiques foncières est souvent réduit à la nécessité d'une politique de formalisation des droits. Ceci satisfait les parties en débat, pouvant être en désaccord par ailleurs, car une politique d'enregistrement des droits paraît pouvoir sécuriser les investissements des entrepreneurs comme protéger les populations. La formalisation des droits coutumiers continue ainsi à être l'élément récurrent de la « culture du développement » alors que son cadre conceptuel devient de plus ambivalent, en associant des logiques « offensive » (pour améliorer la productivité) et « défensive » (pour protéger les populations) (Chauveau 2013). La formalisation des droits comme outil favorisant la coexistence d'agricultures familiales et d'entreprises repose souvent sur un *a priori* que les ménages et les entreprises utiliseront des espaces différents et entretiendront des relations de voisinage. Comme le souligne Chauveau (2013), cela réactive une vieille idée coloniale (voir notamment Byamugisha, 2013 pour la Banque Mondiale), basée sur la qualification et l'affirmation de l'existence de terres vacantes et sans maîtres, qui prône la délimitation des terres pour les individus et les communautés et l'affectation du surplus pour l'usage d'entités étrangères à la communauté tels que les investisseurs.

À Madagascar, cette idée de découpage de l'espace et de cantonnement des espaces paysans pour sécuriser les terres de l'état et accueillir des investisseurs a été proposée par des représentants de l'administration foncière lors des débats sur la nouvelle politique foncière. L'enjeu en termes de politique foncière est certes de respecter les droits fonciers existants mais non forcément de les figer et, lors de procédures d'accès à la terre de nouveaux acteurs, de respecter la position et les choix des propriétaires présents. Ceci doit être fait en se basant sur les réalités de terrain : la majeure partie des terres sont objets de droits d'usages et de propriété coutumière/locale. Allouer les terres aux investisseurs implique de remettre en cause des droits d'usage ou de propriété d'autres individus ou collectifs. Cela implique un choix politique.

Or, ce choix est difficile pour l'État qui assure un rôle à la fois de propriétaire, souhaitant valoriser son patrimoine, et de régulateur, censé garantir la sécurité foncière pour les populations comme pour les investisseurs. Ce choix devrait donc relever plus largement des usagers et propriétaires des terres concernées. Les investisseurs ne pourront développer leur projet que si les détenteurs de droits au niveau local les y ont préalablement conviés. Cela rappelle, comme cela est proposé dans la politique foncière de 2015 qu'un plus large panel de droits locaux doit être légalement reconnu (reconnaissance des espaces à tenure coutumière collective) et leurs propriétaires doivent être considérés comme tels – c'est-à-dire comme détenteur du pouvoir d'allouer ou non leurs terres à un investisseur. La régulation des investissements devrait donc porter sur la prise en compte effective et plus large de la présomption de propriété, sur le respect systématique de la PPNT et des statuts juridiques à venir protégeant les communs, sur le niveau de décentralisation et d'inclusivité de la gestion foncière ainsi que sur les dispositifs favorisant le partage effectif de ce pouvoir de gestion.

Annexe

Documents ou lois	
Lettre de politique foncière de 2005 (MAEP, 2005)	Elle définit respectivement les objectifs, les axes stratégiques et les institutions en charge de la mise en œuvre de la politique foncière. Document de politique, elle n'a pas de valeur légale mais oriente la formulation des lois à modifier ou à venir.
Loi sur l'investissement (loi n°2007-036)	Elle crée l'EDBM comme guichet unique d'accueil des investisseurs. Elle autorise l'accès à la propriété des sociétés de droit malgache dont la gestion est placée sous le contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendant eux-mêmes d'étrangers. Elle autorise l'EDBM à délivrer des autorisations d'acquisition. Elle pose des limites à la revente des biens immobiliers par les sociétés basées sur des fonds étrangers.
Loi sur le domaine privé de l'État, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public, n°2008-14 du 23 juillet 2008	Cette loi redéfinit les terrains domaniaux : les terrains immatriculés au nom d'un acteur public et les terrains libres de toute occupation ou revendication.
Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 dite de « cadrage », «fixant les principes régissant les statuts des terres »	Cette loi clarifie les statuts juridiques des terrains à Madagascar (domaine de l'État et des collectivités, terrains de propriété privée, les aires soumises à un régime juridique de protection spécifique). Elle supprime la présomption de domanialité. Une grande partie des terrains jadis considérés comme terrains domaniaux correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée. Elle annonce le système combiné de gestion foncière entre l'administration foncière et les communes.
Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée	Elle confirme le certificat délivré par les guichets fonciers comme preuve de propriété privée.
Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF du 25 Octobre 2010 instructions concernant la procédure à suivre en matière de terrain de grande superficie (plus de 2 500 ha)	Cette circulaire, interne aux services fonciers, n'a pas de valeur légale comparativement aux lois. Néanmoins, elle a fortement orienté les pratiques des agents de l'État. Cette circulaire rappelle que les investisseurs étrangers ne peuvent accéder à la terre que par voie de bail (contrairement à ce que propose la loi sur l'investissement). Elle impose une nouvelle étape dans la procédure pour assurer au service foncier au niveau central le contrôle de la démarche et des investisseurs. Elle ne précise aucun rôle pour l'EDBM.
Lettre de politique foncière pour 2015-2030 (MEPATE, 2015)	Elle définit les objectifs, les axes stratégiques et les institutions en charge de la mise en œuvre de la politique foncière sur la période 2015-2030. Elle confirme une partie des acquis de la politique de 2005, aborde les questions d'accès à la terre et d'aménagement du territoire mais tend à affaiblir la décentralisation (transformation obligatoire du certificat en titre, domaine des collectivités créé et géré par l'administration, etc)
Décret 2004-167 modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relativement à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement	Il précise que les investissements agricoles reposant sur une base foncière de plus de 1000 ha doivent réaliser une étude d'impact environnementale et bénéficier d'une évaluation favorable pour obtenir un permis environnemental.

Bibliographie

- Adamczewski A., Jamin J. Y., Burnod P. et Tonneau J.-P. 2013. Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? *Cahiers Agricultures* 22 (1), 22-32.
- Alden Wily L., 2011. The Law is to Blame: The Vulnerable Status of Common Property Rights in sub-Saharan Africa. *Development and Change* 42 (3), 733-757
- Allaverdian C. coord. 2010. *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*. GRET. Ed. Coordination Sud, Paris.
- Andriamanalina B.S., Burnod P. et Andrianirina-Ratsialonana R., 2014. De la crise politique aux échecs des projets d'investissements agricoles à grande échelle. Dossier « Madagascar, anatomie d'un état de crise ». *Afrique contemporaine* 251.
- Andrianirina-Ratsialonana R., 2012. *Madagascar - Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*. The World Bank, Washington.
- Andrianirina-Ratsialonana R. et Legendre R. - coord., 2011. *Évaluation de la Réforme foncière à Madagascar : Rapport final synthétique*. Observatoire du Foncier, Antananarivo.
- Andrianirina-Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P. et Teysier A., 2010. *Après Daewoo ? États des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*. Observatoire du Foncier à Madagascar – Cirad – ILC, Rome.
- Anseeuw, W., Alden Wily, L., Cotula, L. and M. Taylor, 2011. *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. International Land Coalition, Rome.
- Benjaminsen, T.A., Holden, S.T., Lund, C., Sjaastad, E., 2009. Formalisation of Landrights: some Empirical Evidence from Mali, Niger and South Africa. *Land Use Policy* 26, 28-35.
- Boche M., 2014. *Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires : une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle : Le cas de la partie centrale du Mozambique*. Thèse de doctorat. Université Paris Sud-Paris XI.
- Borras S., and Franco J., 2012. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change* 12 (1), 34-59.
- Bouquet E., Anseeuw W. et Burnod P. (à paraître). Les politiques de formalisation foncière en discours. Une comparaison des registres de justification à Madagascar, en Afrique du Sud et au Mexique. *Économie Rurale*.
- Burnod P., Papazian H., Adamczewski A., Bosc P.-M., Tonneau J.-P. et Jamin J.-Y., 2011. Régulations des investissements agricoles à grande échelle : étude de Madagascar et du Mali. *Afrique contemporaine* 237 (1), 111-29.
- Burnod P., Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Boue C., Rabeantoandro R. et Ratovarinony R. 2014. *La certification foncière au niveau ménages ruraux à Madagascar. Perception et Effets. Situation en 2011*. Observatoire du Foncier, Antananarivo.
- Burnod P., Andrianirina-Ratsialonana R., Teysier A., 2013a. Processus d'acquisition foncière à grande échelle : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures* 22 (1), 33-38.
- Burnod P., Gingembre M. and Andrianirina Ratsialonana R., 2013b. Competition over Authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and Change* 44 (2), 357-379.
- Burnod P., Andrianirina Ratsialonana R. and Ravelomantsoa, Z. 2014. Land Certification in Madagascar: Formalizing (f)or Securing ? In *Annual World Bank Conference on Land and Poverty 2014*, Washington DC, USA, March 24-27, 2014.
- Bruce J., Migot-Adholla S. and Atherton J., 1994. The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement ? In Bruce J. & Migot-Adholla S. (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall, Hunt Publishing Company, Dubuque, 251-265.
- Byamugisha F. F., 2013. *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: a Program to Scale Up Reforms and Investments*. World Bank Publications, Washington.
- Chauveau J.-P. 2013. Les Leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits « coutumiers » en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale in *Journées d'étude du Comité technique Foncier et développement*, « Formalisation des droits et des obligations » Nogent-sur-Marne, France, 16-17 décembre 2013.

- Colin J. P., Le Meur, P. Y. et Léonard, E. 2009. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*. Karthala, Paris.
- Comby J. 2011. *Évaluation de la réforme foncière à Madagascar*. Observatoire du Foncier, Antananarivo.
- Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. and Keeley J., (2009) *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. FAO, IIED and IFAD, London/Rome.
- Daniel S. and Mittal A. 2010. *(Mis) Investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*. Oakland Institute, Oakland.
- Deininger K., Feder G., 2009. Land Registration, Governance, and Development: Evidence and implications for Policy. *The World Bank Research Observer* 24 (2), 233-266.
- Deininger K., 2011. Challenges posed by the new Wave of Farmland Investment. *The Journal of Peasant Studies* 38 (2), 217-247.
- Evers S., Burnod P., Andrianirina-Ratsialonana R. and Teyssier A., 2011. Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims ». In Dietz Ton *et al.* (ed.), *African Engagements: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*. Brill, Leyde, 110-132.
- FAO, 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*. FAO, Rome.
- Feldman S., Geisler C. 2012. Land expropriation and displacement in Bangladesh. *Journal of Peasant Studies*, 39 :3-4, 971-993.
- Franchi G., Rakotondrainibe M., Raparison E.H. et Randrianarimanana P., 2013. Accaparement des terres à Madagascar : Échos et témoignages du terrain 2013. Re :Common/Tany/SIF. Italy : Re :Common.
- German L., Schoneveld G. and Mwangi E., 2011. *Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors: Case Studies from sub-Saharan Africa*. International Conference on Global Land Grabbing, University of Sussex.
- German L., Schoneveld G. and Mwangi E., 2013. Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition in Sub-Saharan Africa: Legal Deficiency or Elite Capture of the Rule of Law? *World Development* 48, 1-18.
- Gingembre M., 2015. Resistance or Participation? Fighting against Corporate Land Access Amid Political Uncertainty in Madagascar. *Journal of Peasant Studies*, (ahead-of-print), 1-24.
- Grajales J., 2013. State Involvement, Land Grabbing and Counter-Insurgency in Colombia. *Development and Change* 44 (2), 211-232.
- Hall D., Hirsch P. and Li T. M., 2011. *Introduction to Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. University of Hawai'i Press, Honolulu.
- Hanlon J., 2011. *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report: Mozambique*. Oakland Institute, Oakland.
- HLPE, 2011. *Land Tenure and International Investments in Agriculture*. A report by the high level panel of experts (HLPE) on food security and nutrition. Committee on World Food Security, Rome.
- Labzae M., 2014. Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest Éthiopien. *Cahiers du Pôle foncier* 8.
- Lavers T., 2012. Patterns of Agrarian Transformation in Ethiopia: State mediated Commercialisation and the 'Land Grab'. *Journal of Peasant Studies* 39 (3-4), 795-822.
- Lavigne Delville, P. 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Karthala, Paris.
- Lavigne Delville, P. 2010. Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi. *Revue des Questions foncières* 1, 5-34.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), 2005. *Lettre de politique foncière*. Programme national foncier, Antananarivo.
- Ministère d'État en charge des Projets Présidentiels et de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (MEPATE) 2015. *Lettre de politique foncière*. MEPATE, Antananarivo.
- Medernach K., Burnod P., 2013. Recompositions inattendues d'un système agraire malgache par l'agrobusiness.

Études rurales 191 (1), 63-76.

- Nolte K., 2014. Large-Scale Agricultural Investments under Poor Land Governance in Zambia. *Land use policy* 38, 698-706.
- Pasquier V. (coord.), Gilbert P. (coord.), Barthe-Roy D., Somda A., Turchet J., 2008. S'implanter à Madagascar – Édition 2008-2009. UBIFRANCE/Mission Économique de Tananarive/ONUDI Madagascar, Paris.
- Rochegude A., 2011. La terre, objet et condition des investissements agricoles. *Afrique contemporaine* 237 (1), 85-96.
- Schoneveld G. C. and German L. 2014. Translating Legal Rights into Tenure Security: Lessons from the new Commercial Pressures on Land in Ghana. *Journal of Development Studies* 50 (2), 187-203.
- Sikor T. and Lund C. 2009. Access and Property: a Question of Power and Authority. *Development and change* 40 (1), 1-22.
- Sjaastad E., Bromley D.W., 1997. Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security and Investment Demand. *World Development* 25 (4), 549-562.
- Teyssier A., Andrianirina-Ratsialonana R., Razafindralambo R. et Razafindrakoto Y. 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière In Colin J.-Ph. et al. (coord), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*. Paris, Karthala.
- Teyssier A., Ramarojohn L., Andrianirina-Ratsialonana R., 2010. Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache. *Echogéo* 11.
- Vorley B., Cotula L. and Chan M. K., 2012. *Tipping the Balance : Policies to Shape Agricultural Investments and Markets in Favour of Small-Scale Farmers*. Oxfam-IIED, London.
- Wolford W., Borras S. M., Hall R., Scoones I. and White B., 2013. Governing Global Land Deals: the Role of the State in the Rush for Land. *Development and change* 44 (2), 189-210.