

## Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ?

Perrine Burnod<sup>1,2</sup>  
 Rivo Andrianirina Ratsialonana<sup>2</sup>  
 André Teyssier<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cirad  
 UMR TETIS  
 F-34398 Montpellier France  
 <perrine.burnod@cirad.fr>  
 <andre.teyssier@cirad.fr>

<sup>2</sup> Observatoire du foncier  
 101 Antananarivo  
 Madagascar  
 <ratsialonana@observatoire-foncier.mg>

### Résumé

À Madagascar, au-delà de l'abandon fortement médiatisé du gigantesque projet agricole de l'entreprise Daewoo, les appropriations foncières à grande échelle se poursuivent. Mais, à la différence d'autres pays du Sud, une réforme foncière est en cours, fondée à la fois sur la remise en cause de la propriété de l'État sur une large part du territoire et la reconnaissance légale des droits fonciers locaux. Basé sur la théorie de l'accès, cet article analyse les modes d'accès à la terre des investisseurs et leurs régulations. Les investisseurs conduisent de front des négociations informelles et des démarches légales pour accéder à la terre. Mais ces deux voies ne permettent ni l'identification ni le respect de l'ensemble des droits fonciers locaux. En vue de bénéficier des ressources matérielles et symboliques associées au projet agricole, les représentants de l'État, aux niveaux central, régional ou communal soutiennent activement les projets d'investissement, au point parfois, d'en oublier le cadre légal. Mais ces différentes institutions se retrouvent en compétition pour contrôler l'accès à la terre. Cette compétition réactive des enjeux politiques relègue la défense des droits fonciers locaux au second plan et ralentit l'obtention pour les investisseurs d'un bail emphytéotique. Ainsi, certains propriétaires coutumiers recourent à la violence pour maintenir leur accès à la terre tandis qu'en l'absence de reconnaissance sociale, les droits fonciers des investisseurs ne sont pas sécurisés. L'enjeu est non seulement de reconnaître légalement les droits réels des populations locales mais également de prendre en compte de façon effective la diversité de leurs intérêts et surtout, de leurs pouvoirs relativement à la gestion de leurs terres.

**Mots clés :** accès à la terre ; appropriations foncières à grande échelle ; conflit ; investissement étranger ; Madagascar ; réforme foncière.

**Thèmes :** économie et développement rural ; territoire, foncier, politique agricole et alimentaire.

### Abstract

**Large-scale land acquisitions in Madagascar: What rules govern them on the ground?**

In Madagascar, beyond the well publicized abandonment of Daewoo's huge agricultural project, large-scale land appropriations continue. Still, in contrast to other southern countries, a pro-smallholder land reform is ongoing, challenging the state-ownership of a large part of the country's land and legally recognizing local land rights. Set within the framework of the theory of access, this paper analyses how investors access land and what the regulations are. Investors both engage in formal procedures and establish informal land agreements. These two routes however ensure neither the identification nor the respect of the local landholders' rights. In order to capture the material and symbolic resources offered by the agribusiness project, central, regional and local governments generally grant an active support to investors but deliberately or not infringe upon land laws. At the same time, all the different levels of the state apparatus (central, regional and local government) find themselves competing over land control. This competition reactivates political stakes, sets aside the defence of local land rights and, in some cases, hinders investors' land access. As a consequence, some local landholders resort to violence to defend their rights, while without social recognition, the access to land for investors is far from guaranteed. The issue

Pour citer cet article : Burnod P, Andrianirina Ratsialonana R, Teyssier A, 2013. Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cah Agric* 22 : 33-8. doi : 10.1684/agr.2012.0604

is not only to legally recognize local land rights, but also to really take into account their various interests and above all, local landholders' power over land control.

**Key words:** conflict; foreign investment; land access; land reform; Madagascar.

**Subjects:** economy and rural development; territory, land tenure, agricultural and food production policy.

Les projets agricoles ou forestiers à grande échelle suscitent de nombreuses interrogations quant aux impacts concrets qu'ils peuvent avoir sur les pays du Sud et à leur possible articulation aux activités socio-économiques locales. Se pose en particulier la question de l'accès aux ressources et des modes possibles de minimisation des concurrences d'usages entre les investisseurs et les populations locales. À cet égard, la FAO, le FIDA, la UNCTAD et la Banque mondiale (2010) mentionnent le respect des droits sur la terre et les ressources comme un des sept principes pour la promotion d'investissements responsables, et réitèrent le discours tenu depuis le début des années 2000 (Borras et Franco, 2012) : reconnaître légalement les droits locaux. Mais au-delà de la reconnaissance légale des droits fonciers, il est important de considérer la question du contrôle de l'accès à la terre et de s'intéresser à l'identité et à la position des institutions qui en sont responsables (Peluso et Lund, 2011).

À Madagascar, le projet de l'entreprise coréenne Daewoo Logistics, visant la mise en valeur de 1 300 000 hectares pour la production d'huile de palme et de maïs pour l'export, a mis en exergue les paradoxes de la gestion foncière du gouvernement alors en place (Teyssier *et al.*, 2010). Ce dernier a été en effet à l'origine d'une politique foncière visant la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière. Pourtant, dans le même temps, il prônait l'accueil d'investissements étrangers et s'engageait à appuyer la cession d'immenses superficies pour partie déjà appropriées. Cet engagement, entre autres scandales, a servi de fer lance aux opposants politiques et a créé un effet détonateur dans l'amplification des mouvements sociaux, qui ont entraîné la destitution du président Ravalomanana (Pellerin,

2009 ; Gingembre *et al.*, 2010). L'arrêt fracassant du projet Daewoo et la chute de ce gouvernement n'ont pas pour autant signé l'arrêt des autres projets agricoles ou forestiers visant la mise en valeur de plus d'un millier d'hectares. Au contraire, de nouveaux sont en préparation (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011). L'objectif de cet article est d'analyser les modalités d'accès à la terre des investisseurs et leurs modes de régulation.

L'État joue un rôle clé dans l'octroi de droits fonciers aux investisseurs, notamment en autorisant l'accès à de vastes superficies sur la base de baux emphytéotiques en échange d'avantages économiques directs ou indirects (Cotula *et al.*, 2009 ; Deininger *et al.*, 2011). Mais l'État est loin d'être une institution unique et homogène et il n'est pas la seule institution revendiquant le contrôle de l'accès à la terre. À Madagascar, cet accès repose sur un ensemble de règles locales et légales (Evers, 2005 ; Le Roy *et al.*, 2006 ; Aubert *et al.*, 2008). Dans cette situation de pluralisme normatif et institutionnel, commune à de nombreux pays, divers acteurs et institutions politico-légales (relevant ou non de l'État) peuvent être en compétition pour user des ressources foncières et/ou pour en contrôler l'accès (Lund, 2002 ; Ribot et Peluso, 2003 ; Le Meur, 2006).

Après une présentation du cadre législatif, l'article décompose les modalités d'accès à la terre en trois temps en se basant sur la théorie de l'accès (Ribot et Peluso, 2003). Il traite tout d'abord des modalités de négociation et d'obtention de l'accès à la terre des investisseurs. Il analyse ensuite les jeux de pouvoir entre les différentes instances d'autorité qui revendiquent un contrôle sur l'accès à la terre. Enfin, il étudie les réactions des usagers/propriétaires locaux dans leur souci de maintenir et de défendre leurs droits et prérogatives sur le

foncier. En conclusion, l'article discute du rôle des politiques, et en particulier de la réforme foncière en cours, des autorités, de la société civile, des opérateurs agricoles et des groupes locaux dans la gouvernance foncière. L'article repose sur des enquêtes qualitatives menées par les membres et les étudiants associés à l'Observatoire du foncier à Madagascar lors de missions et séjours prolongés dans quatre régions de l'île (plus de 200 enquêtes auprès des institutions publiques, des autorités régionales et locales, des investisseurs, des habitants de zones concernées).

## Une situation de pluralisme normatif et institutionnel

À Madagascar, les investissements et l'accès à la terre relèvent de différents registres de règles, locales et légales sous le contrôle de diverses autorités, étatiques ou non.

Le régime Ravalomanana (2002 à 2009) a joué un rôle clé dans la promotion de ces dynamiques d'investissements. Cette politique de promotion s'est traduite par la création d'un guichet unique d'accueil des investissements en 2006 (l'*Economic Development Board of Madagascar* [EDBM]), l'annonce dans le *Madagascar Action Plan* (feuille de route du gouvernement) de l'objectif d'augmenter l'investissement en 2007, et l'adoption d'une loi sur l'investissement en 2008 mentionnant la possibilité pour les étrangers d'accéder à la propriété foncière. Dans le secteur agricole en particulier, le ministère de l'Agriculture a invité les chefs de région à identifier des zones d'investissements agricoles (ZIA) en vue de regrouper les investisseurs et de leur

faciliter les démarches d'accès à la terre (bien qu'aucun décret n'ait encore été publié pour valider juridiquement ces zones).

Toujours sous le régime Ravalomanana, une réforme foncière conséquente a été lancée avec le support de diverses agences de développement (Teyssier *et al.*, 2009). Depuis 2005, les terres non titrées mais appropriées ne relèvent plus de la propriété de l'État mais de la propriété privée non titrée (PPNT). Ainsi, sur les terres appropriées il n'y a plus de présomption de domanialité mais une présomption de propriété privée. De plus, la réforme foncière confère aux communes de nouvelles prérogatives. Ces dernières peuvent, par la création d'un guichet foncier, reconnaître légalement les droits fonciers des usagers sur les terres relevant de la PPNT et délivrer un certificat individuel ou collectif. Ainsi, deux sortes d'instances d'autorités légales (les services fonciers et les communes) sont chargées de la gestion foncière et deux modalités de légaliser la propriété sont possibles : le titre et le certificat<sup>1</sup>. Conséquence de cette réforme, l'État, au travers de ses services fonciers, peut céder des terres si et seulement si celles-ci relèvent du domaine privé de l'État, considérablement réduit depuis la réforme et composé :

- des terres titrées au nom de l'État ;
- des terres non titrées et non appropriées.

Il ne peut céder ni les terres titrées au nom de particuliers (propriété privée titrée [PPT]) ni les terres appropriées (PPNT). Les premières négociations avec l'entreprise Daewoo semblaient faire abstraction de la présomption de propriété privée et s'inscrire ainsi dans l'illégalité (Roche-gude, 2011).

Ces législations confèrent à diverses autorités la légitimité d'intervenir dans le contrôle de l'accès à la terre (EDBM, la région, l'État central au travers de ses services fonciers, la commune *via*

son guichet foncier, le ministère de l'Agriculture). Mais, ne délimitant pas de façon systématique leurs compétences respectives, elles ouvrent la voie à une possible conflictualité entre ces autorités et offrent l'opportunité aux investisseurs d'emprunter divers chemins institutionnels pour négocier l'accès à la terre. De plus, ces législations n'opèrent pas dans un *vacuum* mais dans un champ social traversé par différentes règles d'origine légale ou coutumière et mises en pratique par diverses instances relevant ou non de l'État (Griffiths, 1992). Ainsi, en parallèle des institutions étatiques, un certain nombre d'instances locales (descendants des familles royales, les anciens ou les chefs de village) interviennent dans le contrôle de l'accès à la terre (*cf.* entre autres Rakoto, 1995 ; Ottino, 1998 ; Le Roy *et al.*, 2006 ; Aubert *et al.*, 2008 ; Muttenzer, 2010).

Les sections suivantes analysent le « *travail social de ces règles* » (Griffiths, 1992) lors des processus de négociation (partie 2), de contrôle (partie 3) et de maintien de l'accès à la terre (partie 4).

## Les trajectoires institutionnelles des investisseurs pour négocier l'accès à la terre

Entre 2005 et 2009, une cinquantaine d'investisseurs a montré un intérêt pour les terres malgaches afin de développer des projets agricoles<sup>2</sup>. La somme totale des superficies demandées s'élevait à près de 3 millions d'hectares<sup>3</sup> (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011). Depuis

2009, le nombre d'investissements privés en cours ou en préparation a considérablement diminué. À l'instar de Daewoo Logistics, plus d'un tiers des projets ont avorté, par crainte d'investir dans un contexte de crise politique mais également, comme il l'a été observé dans de nombreux pays à cette même période (Deininger *et al.*, 2011), faute de financement suffisant dans un contexte de crise financière mondiale.

Néanmoins, une vingtaine de projets agricoles ou forestiers de grande ampleur (plus de 1 000 hectares) sont toujours actifs et d'autres sont développés par des investisseurs nouveaux – ou les mêmes opérateurs au travers d'intermédiaires différents. Les projets en cours s'orientent majoritairement vers la production d'agrocultures à base de jatropha pour l'exportation ou le marché domestique et, dans une moindre mesure, vers la production de céréales ou d'oléagineux. La plupart sont des petites ou moyennes entreprises, principalement d'origine étrangère (européenne et pour quelques-unes asiatique), avec peu d'expérience dans le secteur agricole malgache. Elles prévoient de développer des plantations à grande échelle (de 5 000 à 80 000 hectares) basées sur la mécanisation et le salariat. À l'exception d'un consortium d'investisseurs et de quelques intermédiaires malgaches qui souhaitent acquérir des terres, les opérateurs étrangers espèrent obtenir un bail emphytéotique de la part de l'État.

Privilégiant les contacts politiques aux entrées techniques, les investisseurs ont rarement suivi le parcours officiel les invitant à passer par l'EDBM. Tous les investisseurs interrogés ont présenté leur projet au moins à un représentant du ministère de l'Agriculture ou de l'Aménagement du Territoire, de la région et des communes concernées. Si l'ordre de consultation varie, tous bénéficient d'un accueil favorable, leurs interlocuteurs voyant dans ces projets l'opportunité d'avoir accès à des ressources économiques nouvelles et d'affirmer ou réaffirmer leur pouvoir. Les investisseurs mènent de front deux types de négociations pour accéder à la terre : la voie légale, par une démarche auprès des services fonciers, et la voie informelle, par des négociations

<sup>1</sup> La seconde démarche étant 50 fois moins coûteuse – 10 USD contre 507 USD – et six fois plus rapide – en moyenne un an au lieu de six (Rakotozafy, 2011). Fin 2011, 400 communes disposaient d'un guichet foncier (sur 1 550) et avaient délivré 60,000 certificats fonciers en quatre ans, période durant laquelle les services fonciers de l'État n'ont délivré en moyenne que 1 500 titres par an (Rakotozafy, 2011).

<sup>2</sup> L'article ne traite pas des dynamiques d'appropriations foncières dans le secteur des mines ou des forêts qui représentent également des enjeux importants tant par les superficies concernées que par les questions soulevées en termes de respect des droits fonciers locaux.

<sup>3</sup> Cette superficie visée apparaissait conséquente au regard des 2 millions d'hectares actuellement cultivés par les 2,5 millions d'exploitations familiales.

auprès des maires et parfois des chefs de région. Certains opérateurs ont commencé les démarches légales dès leur arrivée, à la demande de leurs bailleurs étrangers. D'autres ont attendu plusieurs années, faute de financement suffisant ou craignant des remous politiques. En décembre 2011, aucun n'opérateur n'avait encore signé de bail emphytéotique auprès de l'État (même ceux qui avaient commencé les démarches quatre ans auparavant). Cependant, même en l'absence de contrat légal, tous les investisseurs ont déjà mis en valeur quelques centaines d'hectares de plantations.

Lors d'une demande d'immatriculation ou de bail par un investisseur, plusieurs étapes sont exigées par les services des domaines afin de s'assurer que le terrain visé n'est pas titré au nom de particuliers ou appropriés. Or, les six cas étudiés (Burnod *et al.*, 2011b) ont fait apparaître que les démarches formelles, aussi longues et exigeantes soient-elles, ne permettent ni l'identification ni le respect des droits fonciers pourtant sécurisés par les lois foncières. Les terres en passe d'être immatriculées au nom de l'État empiètent parfois sur :

- des parcelles non titrées mais appropriées par des individus ou des familles, protégées par la présomption de propriété ;
- des zones qui font l'objet de droits d'usage et de gestion de ressources naturelles au bénéfice d'associations, sécurisés légalement par des contrats administratifs (dans le cadre de contrat de gestion locale sécurisée [GELOSE]) ;
- des propriétés individuelles sécurisées par un titre.

La reconnaissance légale des droits ne garantit pas l'effectivité de leur protection (Vermeulen et Cotula, 2010). À Madagascar, différents éléments contribuent au non-respect des lois foncières :

- les difficultés techniques liées à l'ampleur des superficies ;
- la non-mise à jour des documents contenant l'information foncière comme le manque de volonté/réflexe, dans les services où la modernisation a été conduite pour consulter les documents numérisés mis à jour ;
- le manque d'information et de consultation des détenteurs de droits lors des visites de terrain, voire même

dans un cas, des agents de guichet foncier ;

- la faible connaissance ou l'ignorance volontaire des nouvelles lois foncières ;
- la volonté de voir le projet agricole se développer.

En effet, respectivement rémunérés pour leurs services (parfois à un taux supérieur aux grilles officielles) ou assurés de bénéficier de contreparties (emplois, infrastructures, impôts fonciers), les agents des services fonciers et les quelques représentants consultés de la commune (maire, chefs de village et petits groupes d'habitants) accueillent favorablement, dans un premier temps du moins, les demandes d'accès à la terre des investisseurs.

## Le contrôle de l'accès à la terre

L'entrée en jeu des investisseurs génère des relations de compétition entre les institutions qui contrôlent l'accès à la terre<sup>4</sup>. Les sollicitations de ces institutions et les rapports de compétition qui en découlent leur donnent l'opportunité de réaffirmer leur autorité (Sikor et Lund, 2009).

La « compétition » pour le contrôle de l'accès à la terre apparaît tout d'abord entre les entités centrales et les collectivités territoriales. Malgré son discours de rupture, le régime Rajoelina (en place depuis 2009) a poursuivi la politique de promotion des investissements étrangers de son prédécesseur (Evers *et al.*, 2011). Cela dit, il a également émis une nouvelle mesure<sup>5</sup> visant à obliger les investisseurs à obtenir une série d'accords officiels pour accéder à la terre (accords donnés par des représentants des ministères concernés pour des superficies supérieures à 250 hectares, par le Conseil des ministres pour celles supérieures à 2 500 hectares). L'objectif est de centraliser l'information sur

<sup>4</sup> Burnod P, Gingembre M, Andrianirina Ratsialonana R. Competition for authority over land access and international land deals in Madagascar. *Development and Change, sous presse.*

<sup>5</sup> Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF, « instructions concernant la procédure à suivre en matière de demande de terrain de grande superficie ».

ces projets d'agrobusiness, souvent négociés par des représentants de l'État au niveau régional ou local sans accord de leurs supérieurs, et de reprendre au niveau national le contrôle sur la gestion foncière du domaine de l'État. L'objectif est également d'exercer un contrôle plus étroit des ressources financières associées à ces transactions. Le bail est officiellement le seul mode d'accès autorisé, celui-ci est réduit à 30 ans (au lieu de 50 ou 99 ans) et le loyer à l'hectare a été multiplié par 10 (de 1 à 10 US\$/ha). Cette situation illustre la difficulté de l'État central, dans un contexte propice à l'obtention de rentes, à abandonner sa position de propriétaire éminent des terres et à décentraliser la gestion foncière (Sikor et Lund, 2009 ; Burnod *et al.*, 2011a). Les services de l'État peuvent être en désaccord au sujet de l'attribution de terres aux investisseurs, chaque service légitimant sa position en référence à des lois différentes (dans le cas dans la région du Boeny, la délimitation de 20 000 hectares a généré une opposition entre services fonciers de l'État et services forestiers, les seconds exigeant une redéfinition de la superficie du fait de la présence de forêts et de contrats GELOSE). Des tensions peuvent également émerger entre représentants des régions et des maires. Se considérant respectivement comme les plus à même de gérer leur territoire, ils s'engagent parfois à céder les mêmes terres à divers opérateurs (cas dans la région de Sofia où les demandes respectives de 30 000 et 20 000 hectares se chevauchaient partiellement).

La compétition pour le contrôle de l'accès à la terre, générant des situations conflictuelles, ralentit des démarches légales d'accès au foncier des investisseurs et contribue à augmenter les coûts qui y sont associés. Occasion pour les institutions de prouver leur autorité, l'instauration de nouvelles régulations ou la résolution des litiges entre opérateurs et/ou institutions ne donnent pas forcément lieu à meilleure prise en compte des droits des usagers locaux. L'insécurité foncière résulte ici non pas d'un conflit de règles ou systèmes juridiques, mais d'un conflit entre instances d'autorités foncières qui les appliquent (Muttentzer, 2010), qu'elles soient étatiques – comme très brièvement illustré ici – ou locales, comme présenté succinctement dans la partie suivante.

## Opposition et recours à la force pour le maintien de l'accès à la terre

La défense de l'accès au foncier prend différentes formes selon les ressources dont disposent les usagers/propriétaires fonciers et le forum dans lequel l'accès à la terre est négocié (Ribot et Peluso, 2003). Dès lors que l'investisseur entame les démarches légales, les revendications ne peuvent plus être portées au niveau local en se basant sur les règles coutumières. Celles-ci doivent être adressées aux services de l'État et être reformulées en référence aux lois. Ce changement d'arène des négociations et cette nécessaire référence aux lois restreignent fortement le nombre d'individus lésés en mesure de porter plainte (Evers *et al.*, 2011). Faute d'arènes appropriées ou par préférence pour ce mode de communication, les réactions peuvent se traduire par l'usage de la violence : destruction des plantations de l'investisseur (les plantations sont brûlées intentionnellement, cas constatés à deux reprises) ou représailles envers l'institution ou le collectif qui a favorisé l'accès de l'investisseur à la terre. Dans un cas étudié, l'arrivée de l'investisseur a réveillé et renforcé un conflit entre des villages *betsileo*, installés depuis deux générations dans la zone, et des villages *sakalava*<sup>6</sup>, premiers occupants de cette même zone. Des *Betsileo*, consultés par l'investisseur et le maire, ont accepté le projet d'investissement espérant que les plantations de jatropha de l'entreprise privée constitueraient une protection naturelle contre le bétail des *sakalava* (Medernach, 2012). Certains pensaient également pouvoir étendre leurs cultures dans les bas fonds non valorisés par l'investisseur, ces derniers étant peu propices au jatropha mais adéquats pour la riziculture. Ils y voyaient l'occasion en quelque sorte de s'approprier de nouvelles terres en utilisant un acteur considéré comme puissant – l'opérateur étranger – et, surtout, espéré

comme plus puissant que les éleveurs *Sakalava* utilisant ces pâturages. Les chefs des villages *sakalava*, qui se considèrent comme les propriétaires ancestraux de la terre n'ont, quant à eux, pas été consultés par l'opérateur privé. Constatant le développement des plantations sur leur zone de pâtures, ils ont attaqué le principal chef de village *betsileo*, brûlé plusieurs maisons et abattu et volé plusieurs dizaines de zébus (Medernach, 2012). Cette attaque violente, non dirigée vers l'investisseur considéré comme aisé et capable de mobiliser la police ou la justice pour défendre ses intérêts, avait pour but de rappeler aux *betsileo* qu'ils ne disposaient que d'une maîtrise foncière secondaire.

Les conflits permettent de révéler la diversité des règles locales et des instances d'autorité (Roberts, 1994 ; Chauveau et Mathieu, 1998 ; Lund, 2002). Le cas présenté ici souligne que les autorités qui contrôlent et utilisent les ressources foncières peuvent être « invisibles » aux yeux des investisseurs et non prises en compte par les institutions étatiques. Les actes de violence sont alors une façon pour ces autorités de se rendre visibles et de réaffirmer et tenter de maintenir leur contrôle sur les ressources (Ribot et Peluso, 2003 ; Le Meur, 2006 ; Sikor et Lund, 2009).

Ces tensions et conflits, présents dans plusieurs zones, laissent présager des difficultés que pourront rencontrer les investisseurs pour sécuriser leurs investissements même s'ils obtiennent un bail emphytéotique de la part de l'État. Comme mentionné par un éleveur, « *les documents officiels ne protègent les cultures ni contre le pâturage du bétail ni contre le feu* » (Medernach, 2012). Sans reconnaissance de leurs droits d'usage par les populations locales et leurs représentants, les entreprises agricoles risquent de voir leur projet fragilisé ou d'avoir à engager de fortes dépenses pour tenter de sécuriser leurs droits (des barrières ou un gardiennage sur plus de 20 000 hectares).

## Conclusion

Le cadre légal malgache, malgré des chevauchements et un manque d'harmonisation, fournit un cadre de régulation

aux appropriations foncières à grande échelle et offre des protections aux droits réels des populations locales ainsi que des dispositions pour une éventuelle coexistence de diverses formes d'agriculture. Mais ce cadre n'est ni mis en œuvre de façon systématique ni mobilisé par les populations pour défendre leurs droits. L'octroi de grandes superficies aux investisseurs, par un bail ou une immatriculation, risque ainsi de se faire au détriment des usagers et de ne profiter que temporairement aux investisseurs.

Un code de conduite ne peut être la seule façon de réguler les modalités d'accès à la terre des investisseurs. L'articulation et la répartition des compétences entre différents services de l'État et collectivités territoriales, bien que fortement attachées à des enjeux de pouvoirs, semblent être un premier levier pour éviter que chaque acteur impliqué dans le rapport de force puisse mobiliser une loi pour défendre sa position. La participation d'acteurs étatiques et non étatiques (ONG, observatoire, experts) peut être un second levier pour favoriser, au travers d'actions de lobbying ou d'opportunités de coopération, une mise en œuvre effective des lois existantes et une réduction des asymétries de pouvoir de négociation. Le défi n'est pas uniquement de reconnaître les droits fonciers des groupes locaux mais de tenir compte de leur pouvoir de gestion et de contrôle des ressources foncières et naturelles.

Une négociation approfondie et étalée dans le temps, entre l'opérateur et les groupes locaux mais également entre les groupes locaux eux-mêmes, est nécessaire pour que les différents groupes d'intérêts et les instances d'autorités au niveau local se prononcent en faveur ou non du développement du projet agricole et, le cas échéant, négocient les contributions de l'entreprise en échange des ressources utilisées. À défaut de pouvoir être entièrement supprimées, les asymétries d'information et de pouvoir de négociation peuvent être atténuées par la fourniture de davantage d'information aux diverses parties (sur les systèmes fonciers locaux, les *business model* possibles) et par des soutiens juridiques au bénéfice des groupes locaux (certificats, appui de juriste).

<sup>6</sup> Betsileo et Sakalava sont deux groupes sociaux culturels de Madagascar.

Ces négociations, pour être effectives et donner lieu à un éventuel compromis, risquent de fait d'être longues et coûteuses mais elles peuvent être à la base d'une première acceptation sociale de l'entreprise et limiter l'apparition de conflits violents. Ces négociations ne peuvent donc être ni découplées d'un engagement politique en leur faveur ni d'une réflexion sur les moyens de couvrir les coûts et d'apporter les moyens nécessaires à leur conduite. ■

## Références

- Andrianirina Ratsialonana R, Ramarojohn L, Burnod P, Teyssier A, 2011. *After Daewoo? Current status and perspective of large-land scale acquisitions in Madagascar*. Rome : Observatoire du foncier à Madagascar ; Cirad ; ILC. [www.observatoire-foncier.mg/publications/](http://www.observatoire-foncier.mg/publications/)
- Aubert S, Karpe P, Razafiarison S, Ralambomanana K, Ranaivoson AT, Delcourt C, et al., 2008. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana. In : Sandron S, ed. *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo ; Paris : Karthala.
- Borras S, Franco J, 2012. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change* 12 : 34-59.
- Burnod P, Papazian H, Adamczewski A, Bosc PM, Tonneau JP, Jamin JY, 2011a. Régulations des investissements agricoles à grande échelle : études de Madagascar et du Mali. *Afrique Contemporaine* 237 : 111-29.
- Burnod P, Gingembre M, Andrianirina Ratsialonana R, Ratovoariny R, 2011b. *From international land deals to local informal agreements: regulations of and local reactions to agricultural investments in Madagascar*. LDPI. International conference on global land grabbing, Brighton, United Kingdom, 6-8 April 2011.
- Chauveau JP, Mathieu P, 1998. Dynamiques et enjeux des conflits fonciers. In : Lavigne-Delville Ph., éd. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris : Karthala ; Coopération française.
- Cotula L, Vermeulen S, Leonard R, Keeley J, 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London ; Rome : FAO ; IIED ; IFAD. [www.ifad.org/pub/land/land\\_grab.pdf](http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf)
- Deininger K, Byerlee D, Lindsay J, Norton A, Selod H, Stickler M, 2011. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington (DC) : World Bank. [www.siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf)
- Evers SJ, 2005. *Trumping the ancestors: the challenges of implementing a land registration system in Madagascar*. In : Evers S, et al., (éds). *Competing jurisdictions: settling land claims in Africa*. Leiden ; Boston : Brill Academic Publishers.
- Evers SJ, Burnod P, Andrianirina Ratsialonana R, Teyssier A, 2011. Foreign land acquisitions in Madagascar: competing jurisdictions of access claims. In : Dietz T, et al., (éds). *In African engagements. Africa negotiating an emerging multipolar world*. Leiden ; Boston : Brill Academic Publishers.
- FAO, FIDA, UNCTAD, World Bank, 2010. *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resource, extended version*. Discussion note, FAO, FIDA, UNCTAD, World Bank. [www.siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles\\_Extended.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf)
- Gingembre M, Bouhey A, Randrianarimanana P, Rakotondrainibe M, 2010. La résistance à l'accaparement des terres à Madagascar. Le cas Daewoo. In : Allaverdian C. *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres*. Paris: Coordination Sud. [www.coordination-sud.org](http://www.coordination-sud.org).
- Griffiths J, 1992. Legal pluralism and the social working of law. In : Brouwer B, et al., eds. *Coherence and conflict in law*. Boston ; Amsterdam : Kluwer ; W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Le Meur PY, 2006. Land governance: actors, arenas, governmentality. In : Chauveau JP, et al., (eds). *Changes in land access and governance in west africa: markets, social mediations and public policies*. London : IIED-DFID.
- Le Roy E, Bertrand A, Montagne P, 2006. Gestion des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar. In : Bertrand A, ed. *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : Karthala.
- Lund C, 2002. Negotiating property institutions: on the symbiosis of property and authority in Africa? In : Juul K, Lund C, eds. *Negotiating property in Africa*. Portsmouth : Heinemann.
- Medernach K, 2012. *Appropriations foncières à grande échelle. Quelles interactions au niveau local à Madagascar ?* Mémoire de fin d'études, ISTOM-Observatoire du foncier. [www.observatoire-foncier.mg/memoires-theses/](http://www.observatoire-foncier.mg/memoires-theses/)
- Muttenzer F, 2010. *Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts*. Paris ; Genève : Karthala ; Institut de hautes études internationales et du développement.
- Ottino P, 1998. *Les champs de l'ancestralité : parenté, alliance et patrimoine à Madagascar*. Paris : Karthala ; Orstom.
- Pellerin M, 2009. Madagascar : un conflit d'entrepreneurs. Figures de la réussite économique et rivalités politiques. *Politique Africaine* 113 : 152-65.
- Peluso NL, Lund C, 2011. New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies* 38 : 667-81.
- Rakoto H, 1995. *Chair de la terre, oeil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina (Madagascar)*. Paris : Orstom éditions.
- Rakotozafy T, 2011. Le coût d'un certificat foncier à 10 000 Ariary en moyenne mais la durée d'obtention dure un an. *Article de l'Observatoire du foncier à Madagascar* : 73 [en ligne]. [www.observatoire-foncier.mg/article-73/](http://www.observatoire-foncier.mg/article-73/)
- Ribot J, Peluso N, 2003. A theory of access. *Rural Social* 68 : 153-81.
- Roberts S, 1994. Law and dispute processes. In : Ingold T, éd. *Companion encyclopedia of anthropology: humanity, culture and social life*. New-York : Routledge.
- Rochegude A, 2011. La terre, objet et condition des investissements agricoles. Quels droits fonciers pour l'Afrique ? *Afrique Contemporaine* 237 : 111-29.
- Sikor T, Lund C, 2009. Access and property: a question of power and authority. *Development and Change* 40 : 1-22.
- Teyssier A, Ramarojohn L, Andrianirina Ratsialonana R, 2010. Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache. *Echogéo* [En ligne] 11, mis en ligne le 24 février 2010. December 2009/February 2010. [www.echogeo.revues.org/11649](http://www.echogeo.revues.org/11649)
- Teyssier A, Andrianirina Ratsialonana R, Razafindralambo R, Razafindrakoto Y, 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière. In : Colin JP, et al., (ed). *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : IRD ; Karthala.
- Vermeulen S, Cotula L, 2010. Over the heads of local people: consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa. *Journal of Peasant Studies* 37 : 899-916.