

VALEUR DONNEE A LA TERRE DANS UN CONTEXTE DE DEPLACEMENT INVOLONTAIRE DE POPULATIONS

Par Mme Lala Tiana RANDRIANARIVOMANANA
Office National pour l'Environnement,
BP 822 Av. Rainilaiarivony Antananarenina
ANTANANARIVO 101 - MADAGASCAR
Tel (261 20) 22 259 99- Fax (261 20) 22 306 93- e.mail lalatiana@pnae.mg

Mise en contexte

Madagascar dispose de caractéristiques institutionnelles et sociales qui lui sont propres¹, de par son insularité et de l'histoire de son peuplement:

La relation de l'homme à la terre y est une question sensible :

- Culturellement, le terme « terre des ancêtres » se justifie doublement de par le rattachement des origines d'un individu mais surtout de par l'obligation morale d'une famille à y retourner pour enterrer ses morts et pour les rites des inhumations pour recouvrement de nouveaux linceuls après quelques années
- S'y rajoutent les craintes séculaires d'une éventuelle spoliation des terres par les « étrangers ».

Les systèmes fonciers existants se présentent comme suit :

- des terroirs anciens, où les établissements humains sont séculaires, matérialisés par des aménagements physiques ou des plantations
- des terres neuves, consistant en des espaces pastoraux ou forestiers aménagées en terres agricoles.

Ces dernières concernent surtout les sols de culture extensive, la pratique étant de s'accaparer une étendue maximum de terres, qui seront progressivement mises en valeur par prêt ou location auprès d'une main-d'œuvre familiale, dépendante et obligée. Ce contrôle de l'espace permet un contrôle social qui assure le développement de l'exploitation du premier arrivé.

Enjeux relatifs au foncier

La pratique d'occupation foncière et de valorisation est de plus en plus concurrencée par l'extension des villes et la prédominance d'une population de toutes origines, attachée à d'autres valeurs et vivant de ressources non agricoles.

D'un côté, les droits coutumiers ne sont reconnus comme tels par la juridiction foncière malgache², qu'à condition qu'ils bénéficient d'une procédure de cadastre ou d'immatriculation. D'un autre côté, les terres libres et vacantes sont la propriété de l'Etat qui peut les remettre à des personnes privées ou à des collectivités, à condition d'une mise en valeur préalable.

Or, la **régulation foncière** étatique n'a pas pu gérer ce dualisme, du fait que de l'Administration foncière n'a pas pu assurer la généralisation des opérations cadastrales sur le territoire national. Les agriculteurs se trouvent en situation d'occupation de fait du domaine privé national, sans pouvoir faire constater et reconnaître leurs droits, malgré un effort de mise en valeur.

¹ Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière, contribution à la mission de pré-évaluation du projet sectoriel de développement rural et à la mission d'identification du projet « bassins-versants », mission conjointe Banque mondiale / Coopération française

² Le Code foncier malgache distingue le Domaine Public National, espaces naturels et / ou artificiels inaliénables, insaisissables, imprescriptibles,... pour lesquels ne peuvent être tolérées que des concessions provisoires d'occupation, du Domaine Privé National, qui peut faire l'objet de concessions définitives, sous forme de titres inscrits au registre foncier, au profit d'individus ou de collectivités.

Cette situation de la **régulation foncière de l'occupation des sols** est ainsi une source de conflit potentiel en milieu rural. En outre, elle amène le paysan à adapter une stratégie d'exploitation non durable qui tient compte du risque permanent d'expropriation arbitraire : culture d'espèces annuelles, défrichement et culture sur « tavy », non amendement des terres...

l'insécurité foncière détermine des stratégies d'exploitation non durables, qui tiennent compte d'un risque permanent d'expropriation arbitraire :

Régulation des transactions foncières

La législation malagasy garantit le droit de propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf pour cause d'utilité publique et sous réserve d'une indemnisation³.

Toute opération de transaction foncière qui prévoit un déplacement involontaire de population ou d'expropriation devrait suivre des procédures établies.

Toutefois, la **transaction foncière se heurte souvent à des problèmes d'acceptation d'abandon des terres non valorisées par leurs propriétaires formels ou non**. Cette situation induit des conflits potentiels préjudiciables à l'insertion sociale d'un projet d'investissements, et partant à son développement harmonieux et durable.

Notre analyse sera plus focalisée sur le domaine de la régulation des transactions foncières.

Les conséquences possibles à gérer dans le cadre des opérations d'expropriation et de déplacement se présentent principalement comme suit :

- démantèlement et perte des moyens de production et des sources de revenus
- appauvrissement
- transfert de populations dans des environnements moins favorables
- affaiblissement des structures communautaires et des réseaux sociaux
- amoindrissement des identités culturelles et des possibilités d'entraide

Les pratiques de compensation- quelques cas d'illustration

La **pratique courante** à Madagascar est de compenser, selon le cas, le préjudice subi tout en maintenant une différence de traitement entre ceux détenant un titre ou une autorisation et ceux qui se sont implantés en faisant fi des dispositions réglementaires afin de ne pas inciter à la violation de la loi, phénomène difficilement maîtrisable à terme, du fait de l'insuffisance de moyens des administrations domaniales. Pour le moment, le sort des occupants illicites n'est pas encore explicitement précisé.

Tout récemment, un grand projet d'aménagement intégré du territoire⁴ a adopté **un cadre de politique de réinstallation** pour les cas où des déplacements involontaires de population pourraient être inévitables, en allouant aux déplacés une juste et prompte compensation et en facilitant leur insertion sur le site d'accueil. Les procédures concernent les terres reconnues, avec ou sans titre foncier.

Ce cadre établit entre autres, suivant le cadre réglementaire relatif aux lois malgaches et aux politiques de sauvegarde de la Banque mondiale⁵, **les principes de réinstallation, les procédures opérationnelles d'octroi des titres, les critères d'éligibilité des personnes ou groupes de personnes affectées, ainsi que les mécanismes de participation publique applicables**

En principe, une procédure de compensation doit être enclenchée lorsqu'un projet nécessite l'acquisition, l'usage ou la restriction d'accès à des terres, des constructions, des infrastructures ou des services, ou encore qu'il nécessite l'acquisition, l'usage ou la restriction

³ art 34 de la Constitution

⁴ Projet de Pôles intégrés de Croissance, initiative de développement multisectoriel dans trois régions clés du pays

⁵ Politique opérationnelle PO 4.12 de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire des populations

d'accès à des ressources naturelles appartenant à, ou utilisées par une communauté ou un groupe de personnes. Elle doit être suivie quel que soit le nombre total de personnes affectées, la sévérité des impacts ou que les personnes affectées aient ou non un droit légal à la terre qu'elles occupent ou exploitent. Les outils d'application afin de s'assurer que le principe directeur et les objectifs précédemment cités consistent en un Plan de réinstallation ou en Plan succinct de réinstallation⁶. Des appuis sont prévus pour aider les personnes affectées qui contestent une décision d'ester en justice ou en une autre instance d'arbitrage non formelle.

Les domaines de l'applicabilité de telles procédures de sauvegarde, pour des projets financés par la Banque mondiale, et donc répondant à des exigences du bailleurs de fonds, peuvent difficilement être adoptés pour l'ensemble des projets comportant des déplacements involontaires de population. Les raisons en sont principalement d'ordre budgétaire mais également d'optimisation de la mobilisation et de l'organisation structurelle d'accompagnement.

Il est à noter que la législation malgache ne prévoit pas encore dans ses processus de déclaration d'utilité publique la nécessité ou non de préparer un plan de réinstallation, les mesures d'accompagnement et l'organisation de la réinstallation, ainsi que les appuis aux personnes affectées par un projet donné en cas de refus des indemnités offertes

Les initiatives convergentes

Récemment, l'Etat a affiché sa politique de dynamisation des initiatives privées, dont les grands investissements en milieu rural.

Le programme de sécurisation foncière est considéré comme un préalable aux actions de développement, pour résoudre la problématique de la pauvreté en milieu rural. C'est ainsi que le Code foncier s'est récemment ouvert à quelques innovations institutionnelles, à travers la GELOSE⁷ et la Sécurisation Foncière Relative⁸. S'y rajoute le bail emphytéotique permettant l'accès à la terre pour des ressortissants étrangers, pour une meilleure sécurisation des investissements étrangers.

Pour appuyer cette orientation, la mise en place des Régions, au nombre de 22, qui à terme remplaceront les 6 structures provinciales, a été instaurée en juin 2004 (loi n°2004-001 relative aux Régions, du 1^{er} juin 2004).

Les Communes, point d'ancrage du développement, demeurent les seules structures décentralisées opérationnelles, mais la Région y est l'échelon de décentralisation qui est appelé à jouer un rôle de pôle de croissance et de développement intégré. Elle assure le développement économique et social dans son ressort territorial, par la coordination et l'intégration des actions de développement initiées à la base, à travers la planification, l'aménagement du territoire et la mise en oeuvre de toutes les actions de développement.

La Région est amenée à jouer un rôle déterminant dans la régulation de la gestion des espaces ruraux et des ressources naturelles. Des zones foncières d'investissements sont ainsi prévues à être délimitées pour faciliter l'acquisition foncière pour des projets d'exploitation en milieu rural. Des actions portant notamment sur l'effectivité des procédures d'octroi de bail emphytéotique sont envisagées pour optimiser la considération des terres comme moyens de production.

⁶ Le PSR est requise pour un nombre à déplacer involontairement de moins de 200 et des pertes et inconvénients « mineurs » c'est-à-dire de moins de 10% des éléments d'actifs possédés ou utilisés par la grande majorité (80%) des personnes affectées n'ayant pas à être déplacées physiquement

⁷ Gestion Locale Sécurisée. Loi n°96-025 du 30/9/96 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et décret n°98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en oeuvre de la sécurisation foncière relative.

⁸ Sécurisation foncière relative (SFR) édictée par le décret 98-610 du 15 août 1998 au profit des ayants droits en vertu de leurs droits d'usages et de jouissance leur conférant un titre déclaratif provisoire de propriété

Durant cette phase qu'on peut qualifier de « transition d'administration territoriale », la problématique rattachée la différence de considération de la terre au niveau traditionnel et sur le plan légal reste encore préoccupante. Cette situation nécessite

- la mise en exergue de la valeur sociale et culturelle inhérente aux usages traditionnels et aux relations sociales qui en découlent dans les transactions foncières formelles
- une évolution des pratiques traditionnelles pour la reconnaissance des droits et obligations rattachés à la terre en tant que génératrice de ressources imposables,

Place de l'ONE, perspectives d'actions

Depuis l'année 2004, l'Office National pour l'Environnement ou ONE a été consacré Guichet unique chargé de la gestion et de la coordination des travaux de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement⁹. Il assure à ce titre

- la coordination des travaux d'évaluation des dossiers d'étude d'impact environnemental ou EIE sur l'ensemble des étapes, à compter de la réception d'un dossier jusqu'à la formulation de l'avis technique par le CTE. de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement,
- la délivrance des permis environnementaux par délégation permanente du Ministre de l'Environnement,
- le suivi de la mise en œuvre du Plan de Gestion Environnementale du Projet par son promoteur

De par sa position d'interface entre l'Administration, le secteur privé et les communautés, l'ONE est amené à jouer un rôle central dans la gestion de cet enjeu à la fois environnemental, social et économique que constitue la terre.

Dans la vision du **mainstreaming de l'environnement**, intégrant le réflexe environnemental à tous les niveaux et dans tous les secteurs comme principe directeur de ses activités, et sur une conciliation des pratiques de différents groupes d'intérêts a priori contradictoires, l'ONE est amené à concevoir les outils à l'instauration d'un cadre propice à cette mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, aux bénéfices de différents utilisateurs. Le déplacement involontaire de population figure parmi les critères d'éligibilité au régime d'EIE selon le décret MECIE, au même titre que les critères rattachés à la nature et à l'envergure du projet ainsi qu'à la sensibilité de son milieu d'implantation.

Pour le cas présent rattaché à la gestion des impacts sociaux induits par les **opérations d'expropriation et de déplacement** involontaire de population, un forum sur le thème « Déplacement involontaire de populations » est programmé d'ici la fin de l'année, précédé par des démarches d'informations et de sensibilisation, pour **assurer la participation du public à l'insertion sociale et environnementale d'un grand projet minier**¹⁰. Il visera entre autres

- à mettre en corrélation les considérations accordées par les parties à la valorisation des facteurs entrant dans la transaction foncière, suivant leurs possibilités à s'y conformer ou non ; et à apprécier en conséquence les mesures de compensation avancées par le promoteur, à formaliser dans le cahier des charges environnementales élaboré pour le projet ;
- à recommander les axes d'amélioration des cadres juridiques et réglementaires et des mesures d'accompagnement pour faciliter la concrétisation de l'appropriation foncière et pour sécuriser les transactions.

Les efforts à mener viseront à **terme à asseoir la formalisation des procédures de sauvegarde inhérentes au déplacement de population dans la législation nationale.**

⁹ Selon le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (décret MECIE)

¹⁰ Projet d'exploitation de Nickel et de Cobalt par DYNATEC, dans la province de Toamasina

SUR LES PROJETS ASSUJETTIS A UNE EIE

Modalités de mise en oeuvre

- 4 Lors des études et travaux, éviter toute forme de préjudices lors de la mise en œuvre des programmes et des étapes qui suivent
- 4 Faire participer les personnes potentiellement affectées, dans :
 - la préparation, l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets
 - la détermination des mesures nécessaires pour atténuer les impacts négatifs des projets

Etapas de mise en oeuvre

- 4 Information et consultation des parties prenantes : campagne d'information, réunion publique, affichages, recours aux médias, ateliers d'échange, mise en place de structure permanente de contact et d'intermédiation avec la population et les bénéficiaires, recours à des ONG
 - Recueil des réactions des populations concernées
 - Susciter leur intérêt et adhésion
 - Dissiper les erreurs éventuelles de compréhension
 - Faire connaître les particularités et avantages du projet,
 - Susciter la participation de la population dans les Commissions chargées de l'élaboration du Plan de réinstallation et de compensation
- 4 Elaboration du Plan de réinstallation
- 4 Mise en œuvre du Plan de réinstallation

Formes de compensation

- 4 Les personnes détentrices de titre légal indemnisées suivant la législation en vigueur
- 4 Les personnes ne disposant pas de titre légal recevra un ensemble de mesures compensatoires s'inspirant de la Politique Opérationnelle de la Banque Mondiale :
 - indemnités pour les pertes subies au coût de remplacement
 - Aide pour effectuer le déplacement et survivre pendant la période de transition dans le site ou elles seront réinstallées
 - Aide pour améliorer ou au moins rétablir leur niveau de vie, leur capacité de revenu et leur niveau de production antérieur leur permettant de générer un revenu au moins égal à celle qu'elle avait perdu notamment pour les groupes vulnérables et les plus pauvres
 - somme correspondant à la valeur de tout bien immeuble dont il a été dépossédé au coût de remplacement ou une somme permettant d'en construire

Mots clés : sécurisation foncière, transactions foncières, déplacement involontaire de population
