

QUEL AVENIR POUR LES PAYSANS DE MADAGASCAR ?

*par Jean-Hervé FRASLIN (Docteur) - Agronome et socio-économiste,
Directeur régional de l'Association FERT pour l'Océan indien et l'Afrique orientale*

INTRODUCTION

75% de la population de Madagascar vit en milieu rural, soit environ 12 millions d'habitants. L'agriculture et l'élevage constituent les activités économiques principales, et le plus souvent exclusives, de plus de deux millions de ménages représentant 60% des actifs.

Au cours des trois dernières décennies, les sociétés rurales malgaches ont vu leurs structures sociales ébranlées sous la pression de l'appauvrissement généralisé et de la montée d'une insécurité aux multiples formes. La libéralisation récente de l'économie, engagée progressivement depuis 1985, n'a pas eu, sur la production agricole, les effets incitatifs annoncés. Les rendements ont stagné, voire régressé. L'érosion apparaît plus rapide que l'aménagement de terres nouvelles. Le cheptel animal s'affaiblit. La compétitivité (prix, qualité) des grands produits de l'économie agricole malagasy s'est détériorée (riz, maïs, légumineuses, sucre, viande bovine, café girofle, épices, ...). En dehors de quelques rares îlots de prospérité relative (vanille, lait, volailles, fruits et légumes), les familles paysannes sont, dans leur grande majorité, plus pauvres aujourd'hui qu'en 1990. L'agriculture reste pourtant le premier secteur économique du pays et la première source de devises par l'exportation des produits agricoles bruts ou transformés.

Sous la contrainte des programmes d'ajustement structurel, non seulement l'Etat s'est désengagé des secteurs productifs et commerciaux où son intervention s'était avérée désastreuse, mais il a également failli à ses missions dans les domaines de l'éducation et de la santé comme de la justice et de la sécurité, abandonnant en contrepartie toute ambition fiscale. Il ne reste guère présent que sous la forme d'une administration peu efficace, à la fois démunie et politisée (délégués administratifs auprès des communes, instituteurs, auxiliaires de santé, vulgarisateurs agricoles).

Si aucune action politique d'envergure n'a été jusqu'ici entreprise pour inverser ces tendances lourdes, de multiples initiatives tentent néanmoins d'en infléchir le cours : un nombre croissant d'agriculteurs cherchent à diversifier leurs productions, explorent les voies d'une intensification des cultures et de l'élevage, s'organisent pour mieux valoriser leurs produits. Ils y sont encouragés par des acteurs privés variés (entreprises agro-industrielles, associations, ONG ou églises) tandis que les services publics restent enlisés dans la gestion calamiteuse des projets sur fonds publics internationaux.

Au-delà des déclarations politiques globales et des séminaires ou colloques sur la réduction de la pauvreté, sur la préservation de l'environnement ou sur la bonne gouvernance et la décentralisation, aucune vision de l'avenir n'a encore été exprimée avec la clarté qui serait nécessaire pour élaborer une politique volontariste de développement agricole et rural.

Il en résulte que l'action publique se réduit à la juxtaposition de projets dont la conception est assurée par des centres de décision extérieurs, le plus souvent à Washington, accessoirement à Bruxelles, Rome ou Paris. Même s'ils sont habillés en « plans d'action » ou en « programmes », ces projets n'ont d'autres ambitions que de saupoudrer une collection de petites réalisations non coordonnées, désormais trop souvent circonscrites à l'échelle communale, sans effets durables sur l'économie réelle.

Les communes rurales n'ont ni les capacités administratives ni la taille économique nécessaires pour mettre en œuvre des actions significatives qui puissent provoquer l'essor de l'économie agricole. Celle-ci ne peut être dynamisée efficacement qu'en combinant une approche par filière, structurée autour de pôles agro-industriels et de marchés régionaux avec, une intervention à l'échelle régionale pour soutenir les producteurs dans leurs efforts de modernisation et d'organisation.

Globalement, les politiques du passé n'ont pratiquement participé en rien à soutenir l'évolution de la paysannerie malgache vers la seule voie d'avenir qu'elle puisse emprunter : celle d'une agriculture à la fois familiale et compétitive, orientée vers le marché, capable de nourrir les villes et d'approvisionner l'industrie nationale. Elles font en effet l'impasse sur les trois contraintes qui interdisent toute modernisation agricole d'ensemble :

- l'insuffisante éducation de base et l'absence totale de formation professionnelle agricole,
- le blocage foncier qui inhibe tout aménagement des structures de production,
- la faiblesse de l'intégration financière et commerciale de l'agriculture paysanne.

Lever ces obstacles structurels permettrait d'engager un processus d'évolution des techniques et de rentabiliser les investissements publics et privés nécessaires à l'essor de la production et du marché : pistes rurales de désenclavement, infrastructures de collecte et de stockage, petite industrie de première transformation, services d'approvisionnement, de crédit ou de conseils techniques, commerciaux et financiers.

Cet article tentera tout d'abord de présenter succinctement l'état des lieux de l'agriculture de Madagascar pour examiner ensuite plus en détail deux enjeux essentiels à son développement mais pourtant largement sous-estimés : le chantier de l'éducation en milieu rural et de la formation agricole puis l'incontournable question foncière. La formation technique des agriculteurs de demain et la sécurisation de leurs rapports avec la terre qu'ils cultiveront constituent en effet deux clés pour l'avenir des paysans de Madagascar.

1. LA MOSAÏQUE DES STRUCTURES ET SYSTEMES DE PRODUCTION

1.1. Un potentiel agricole sous-exploité mais déjà érodé

Au cours des quarante dernières années, la population totale de Madagascar est passée de 6 à 16 millions d'habitants. Très inégalement répartis sur le territoire, avec des densités rurales variant de 2 à 250 habitants/km², les ruraux représentent en 2001 environ 75% de la population nationale, soit 12 millions de personnes contre 5 millions en 1960 et 3 millions il y a un siècle. Sur une surface totale de 587 000 km², on estimait généralement la surface agricole potentielle à 36 millions d'hectares (cultures et zones de pâturages). Moins de 10% de ces terres seraient actuellement exploitées (2,5 millions d'hectares seulement pour les principales cultures vivrières et de rente selon le Ministère de l'agriculture. Des raisons d'accessibilité ou de sécurité freinent la migration des zones de fortes densités vers les zones pratiquement vides. Cette vision classique mérite néanmoins d'être nuancée car les zones les moins peuplées sont également celles qui présentent les moindres aptitudes pédoclimatiques et les plus fortes contraintes topographiques ou encore la plus grande fragilité à l'érosion hydrique ou éolienne.

Alors que la production agricole faisait de Madagascar un pays fortement exportateur en 1960, la situation s'est aujourd'hui totalement inversée et l'offre nationale ne satisfait plus la demande alimentaire et industrielle. En l'absence de recensement général agricole et plus largement d'un appareil statistique fiable à l'échelle nationale, les informations quantitatives globales disponibles sur l'agriculture de Madagascar proviennent principalement d'estimations des services agricoles agrégées par l'administration centrale et reprises par diverses publications (INSTAT, FAO, ...) ainsi que des sources industrielles et douanières pour les produits transformés ou exportés. La synthèse et l'interprétation de telles informations est un exercice d'autant plus périlleux que leur production repose trop souvent sur des méthodes hétérogènes voire douteuses. Plusieurs analyses ont relevé les incohérences entre l'affichage de surfaces cultivées et de rendements en hausse régulière avec les enquêtes sur la consommation alimentaire et les importations qui attestent, au mieux, d'une stagnation des rendements en longue période (ROUBAUD, 1997 ; RAKOTOARISOA et RAZAFINDRAINIBE, 2001).

Tableau 1 : Evolution de la production estimée des principaux produits

En milliers de tonnes ⁽¹⁾	1961	1991	2001
Population (millions d'habitants)	6 M	10 M	16 M
Paddy ^(Mt)	1,2	2,3	2,7
Maïs grain	80	145	180
Haricot sec	36	71	75
Pois du cap sec	17	6	7
Manioc frais ^(Mt)	0,8	2,3	2,5
Patate douce	280	490	520
Pomme de terre	105	260	410
Arachide en coque	25	29	35
Canne à sucre ^(Mt)	0,3	2,1	2,2
Café	55	84	45
Poivre noir	1,2	3,5	3,2
Girofle clou	7,6	15	12
Vanille verte	0,6	4,7	4,8
Sisal fibre ^(Mt)	13	15	18
Tabac	4,5	1,52	3,0
Coton graine	2,4	26,6	36,5

⁽¹⁾ Sauf population en millions d'habitants et ^(Mt) en millions de tonnes

(compilation de diverses sources : Commissariat au Plan, Ministère de l'Agriculture, INSTAT, FAO, presse, études filières)

Depuis 1995, des enquêtes réalisées de manière localisée mais continue dans le Réseau des Observatoires Ruraux (ROR) sous l'égide de l'INSTAT (Institut National de la Statistique) permettent d'améliorer la connaissance de "l'état des campagnes malgaches" (MADIO, 1997 ; ROR, 2000). Si ces enquêtes ne peuvent fournir de résultats représentatifs à l'échelle du pays, elles permettent de mesurer localement l'ampleur de certains faits sociaux ou économiques, notamment en termes de disparité intra régionale, ainsi que d'identifier quelques tendances des changements en cours dans le monde rural.

En 2001, dans un contexte pré-électoral et malgré une récolte exceptionnelle de plus de 2,7 millions de tonnes de paddy, les importations ont égalé le record historique de 1982, à plus de 300 000 tonnes de riz blanc, provoquant une baisse de 40% du prix payé aux producteurs de riz. En 2000, les exportations de café ont également régressé à leur plus bas niveau historique depuis plus de trente ans en volume (17 700 tonnes, 14,5 millions de \$). En 2001, les volumes auraient progressé mais les cours ayant chuté d'environ 50%, l'érosion du revenu des planteurs s'est poursuivie. Hormis quelques animaux vendus sur pieds aux îles voisines par des circuits parfois liés aux bandes organisées de voleurs de

zébus (*dahalo*), les exportations de viande bovine ont pratiquement cessé depuis près de dix ans sous l'effet conjugué de l'affaiblissement démographique et sanitaire du cheptel et du renforcement des normes vétérinaires des pays importateurs. Sur la Côte Est, la vanille et le girofle ainsi que dans une moindre mesure le litchi et le poivre apparaissent comme les rares produits dont la production et surtout l'exportation progressent, au profit d'un nombre limité de producteurs privilégiés (60 à 90 000 pour l'ensemble de ces produits, soit 5% de la population agricole) sur lesquels s'est focalisée l'attention de certains bailleurs de fonds (FIDA, STABEX).

Sur les Hautes-Terres, l'élevage des volailles et celui des vaches laitières, combiné aux cultures légumières ou fruitières créent également quelques îlots d'intensification et de croissance des revenus dans un paysage agricole général en dégradation : l'érosion et la baisse de la fertilité des sols, le morcellement des parcelles, le manque d'entretien des aménagements hydro-agricoles et l'imbroglio foncier bloquent les aménagements des terrains cultivés qui seraient nécessaires à la rationalisation du travail agricole. Les cultures pluviales (riz, maïs, arachides, manioc) s'étendent sur les collines du Moyen-Ouest où de vastes surfaces pourraient encore être mises en valeur mais les rendements stagnent ou régressent.

Ces tendances lourdes affaiblissent la productivité et la compétitivité de l'agriculture malgache. Les techniques utilisées accélèrent l'érosion qui réduit chaque année le potentiel agricole réel (lessivage des couches humifères, ensablement des rizières, réduction par effondrement des surfaces cultivables ou accessibles, ...). Aucun élément fertilisant n'est restitué au sol après les récoltes. La fertilisation calcique corrective indispensable aux sols acides (chaux, dolomie, ...) est inaccessible aux petits paysans. La fertilisation organique (fumier, compost, ...) très insuffisante, est limitée aux rares zones d'élevage semi-intensif.

1.2. Une agriculture paysanne d'autosubsistance qui cherche à se diversifier

L'agriculture malgache apparaît comme une mosaïque, constituée d'une grande diversité de systèmes agraires régionaux et de terroirs spécifiques. Toute présentation générale est abusivement réductrice et simplificatrice. Mais, il serait vain de concevoir une politique agricole sans partir d'abord de la situation des hommes et des femmes qui sont les acteurs productifs essentiels de l'agriculture, c'est-à-dire des familles paysannes.

Risquons donc l'esquisse d'un profil d'une famille paysanne malgache ordinaire : Elle cultive en moyenne moins de deux hectares pour faire vivre 5 ou 6 personnes. Travaillant majoritairement à la main, et encore trop rarement en culture attelée avec une simple paire de zébus, sur des parcelles extrêmement morcelées et de ce fait non mécanisables, elle n'achète que très peu d'engrais (moins de 5 kg par hectare) et pratiquement aucune semence améliorée, ni produit phytosanitaire. Son rendement moyen en paddy est de l'ordre de 1,8 tonne par hectare en 2001, année de récolte exceptionnelle. Sa production est d'abord destinée à nourrir la famille. Les surplus vendus représentent en moyenne moins de quatre cent mille FMG (65 euros) par tête et par an en revenu monétaire (hors autoconsommation). Les enfants qui vont à l'école (moins de 75%) interrompent dans leur majorité leur scolarité après 3 ou 4 années de primaire. Moins de 10% d'entre eux accèdent à l'enseignement secondaire.

Pour les riziculteurs, qui représentent 60% des producteurs, la production moyenne de paddy est de 184 kg/tête (125 kg de riz blanc) et la moyenne des revenus bruts annuels (y compris l'autoconsommation) est estimée à 850 000 FMG/tête (142 euros).

Ces moyennes masquent de très grandes disparités : les revenus moyens du décile le plus riche (3 000 000 FMG/tête) sont 20 fois supérieurs à ceux du décile le plus pauvre (150 000 FMG/tête).

Les études statistiques récentes montrent que ces écarts s'expliquent par plusieurs facteurs dont trois surtout apparaissent déterminants :

- la **surface cultivée** qui varie fortement : les 30% de ménages ruraux les plus pauvres cultivent moins de 50 ares, dont moins de 30 ares en riz tandis que les plus riches cultivent plus de 5 ha dont plus de 2 ha en riz.
- Le **niveau d'éducation** : entre les chefs de ménage analphabètes et les mieux instruits, le revenu par tête augmente de 72% .
- La **capacité financière** qui conditionne notamment le montant des investissements et des dépenses de production mais aussi la possibilité de stocker sa récolte pour satisfaire les besoins de la famille sur toute l'année et pour vendre les surplus au moment où les cours sont le plus favorable (à la soudure, les prix peuvent doubler par rapport à ceux obtenus en période de récolte).

La diversification des productions agricoles constitue à la fois un facteur d'enrichissement et de sécurité. Pour les ménages les plus aisés, une fois assurée la production nécessaire à nourrir la famille, le choix des productions complémentaires, destinées à la vente, dépend des conditions locales de production (pommes de terre, fruits tempérés sur les Hautes-Terres, vanille, plantes à parfum, ... dans les micro régions du Nord) et des opportunités commerciales régionales : demande d'une agro industrie (coton, tabac, sucre, jute, sisal, lait, conserveries de légumes, ...), présence de négociants spécialisés, organisation de producteurs pour vendre en commun la production d'un ou plusieurs villages (fruits et légumes, ...).

Les agriculteurs qui adhèrent à des **groupements** de producteurs ou à des **organisations** professionnelles produisent davantage et disposent de revenus supérieurs : ils bénéficient de formations techniques, accèdent plus facilement au crédit et valorisent mieux leurs produits (stockage, vente groupée...).

1.3. Les grands domaines et l'intensification s'avèrent peu compétitifs

Madagascar ne compte guère que 100 à 200 fermes mécanisées. Elles exploitent de vastes domaines (30 à 2 000 hectares) aménagés en parcelles adaptées à la motorisation lourde. Parmi celles-ci se distinguent une trentaine d'entreprises agro-industrielles (sucre, coton, tabac, sisal, lait, ...) et une dizaine d'établissements publics ou confessionnels (formation, recherche appliquée, multiplication de semences). Le reste de ces grandes exploitations est concentré dans les grands périmètres irrigués (essentiellement Lac Alaotra), les plaines alluviales du Boina et du Menabe, le Grand Sud et le littoral Est. Elles constituent les derniers vestiges des concessions agricoles de l'époque coloniale. Au total, ces fermes mécanisées représentent aujourd'hui moins de 2% des surfaces cultivées du pays.

Contrairement à certains pays "voisins" de l'Afrique australe et orientale où les grands domaines agricoles contribuent à une part significative de la production agricole nationale (10 à 50% selon les produits et les pays), on peut estimer que ces grands domaines contribuent à moins de 3% de la production agricole malgache. Si elles obtiennent des résultats techniques supérieurs et parfois spectaculaires, ces fermes ne s'avèrent jamais plus compétitives que l'agriculture familiale. Au contraire, les charges de mécanisation et la qualité souvent médiocre du travail exécuté par les salariés agricoles conduisent à des coûts de production supérieurs à ceux obtenus par les paysans. Plusieurs grandes entreprises en ont tiré les conséquences en tentant de louer leurs terres en bail précaire voire en métayage à des familles paysannes (coton, tabac, ...). D'autres encouragent une production sous contrat (légumes, fruits, ...) qui, pour l'entreprise de transformation, s'avère plus flexible et moins exigeante en capitaux immobilisés que la production en régie.

La production agricole est, et restera pour les prochaines décennies, le fait de petites exploitations familiales très faiblement équipées, cultivant le sol essentiellement avec des outils manuels (angady ou bêche, faucille, hache).

Dans les régions où la culture attelée est possible, moins du tiers des agriculteurs utilisent une charrue, une herse ou une charrette tractée par une paire de zébus. Le passage de la culture manuelle à la culture attelée apparaît pourtant comme le premier stade d'évolution technique accessible aux paysans malgaches. Il permet de réaliser des économies de main d'œuvre ou d'étendre les surfaces cultivées par une famille, d'améliorer la fertilisation en favorisant la production de compost à partir du fumier de parc et surtout en facilitant son transport vers les champs.

Tableau 2 : Niveau d'équipement des riziculteurs

Type de matériel	%	Type de matériel	%
Tracteur avec accessoires	0,2	Houe rotative/sarclouse	14,4
Motoculteur avec accessoires	0,1	Pulvérisateur	3,5
Charrette	26,4	Angady/pelle/pioche	97,3
Charrue à bœufs	33,0	Faucille/ coupe coupe	92,0
Herse à bœufs	28,8		

Source : Enquête FAO/UPDR 99

Les systèmes de culture sont extrêmement variés d'une région à l'autre selon les contextes pédoclimatiques, l'environnement des services de soutien à la production (formation et conseils techniques, intrants, crédit, ...) mais surtout les opportunités commerciales qui créent ou non des incitations à la spécialisation et à l'intensification.

Moins d'un quart des exploitations agricoles consomment des intrants achetés (semences améliorées, engrais, produits phytosanitaires ou vétérinaires). Cette proportion est un peu plus forte dans les zones rizicoles ou en cultures semi-intensives (coton, tabac, pommes de terre, fruits et légumes) mais elle reste pratiquement nulle sur la Côte Est et dans le Grand Sud. Ceux qui en consomment ne le font que pour des valeurs marginales (moins de 3% de la valeur de leur production. L'utilisation d'engrais minéraux est en baisse régulière depuis 30 ans. En riziculture, elle était estimée à 15 kg/ha irrigué dans les années 70 et est passée à moins de 5 kg/ha en 2000 (source MinAgri).

Le volume d'engrais importé n'a pas évolué de 1990 à 2000, variant de 15 000 à 30 000 tonnes par an essentiellement en fonction des dons d'engrais offerts par le Japon et la Norvège et distribués par le Ministère de l'Agriculture. Rapportée au total des surfaces cultivées, ceci représente une consommation annuelle moyenne inférieure à 1 kg/ha qui pourrait bien être la plus basse du monde ...

En riziculture, on distingue classiquement trois modes de culture :

- la **riziculture aquatique** (simple ou double culture selon les conditions d'irrigation et de températures) ;
- la **riziculture pluviale** ;
- la **riziculture de « tavy »** (défriche/brûlis).

Mais chacun de ces modes de culture peut se différencier en plusieurs systèmes selon la combinaison des techniques utilisées. Pour la riziculture aquatique, les itinéraires techniques peuvent varier considérablement : semis direct ou repiquage, repiquage en foule (aléatoire) ou en ligne (pour permettre le sarclage mécanisé), repiquage tardif ou précoce (préconisé pour économiser la semence et favoriser le tallage) et, plus marginalement, selon l'utilisation de semences améliorées, d'engrais ou de produits phytosanitaires (engrais sur pépinière seulement ou sur pépinière et rizière, herbicides pour éviter le sarclage, insecticides pour lutter contre les prédateurs, ...).

Des débats techniques souvent passionnés animent le milieu des agronomes de terrain. Il apparaît que les rendements peuvent effectivement varier très fortement selon les systèmes mis en œuvre. Le Système de Riziculture Intensive (SRI) qui a été testé et diffusé sous l'inspiration du R.P. Henri de LAULANIE permet par exemple de passer très rapidement de rendements moyens de 1,5 tonne à des rendements de l'ordre de 5 à 6 tonnes (LAULANIE, 1993, BONLIEU, 1999). Il exige une excellente maîtrise de l'eau et une organisation précise du travail auxquelles ne peuvent encore accéder qu'une partie des riziculteurs. Pour être durable, ces rendements nécessitent une abondante fertilisation organique difficile à fournir par les riziculteurs qui ne disposent pas eux-mêmes d'une source de fumier. Le compostage et les travaux supplémentaires génèrent des coûts en main d'œuvre qui, finalement, accroissent le prix de revient du kilo récolté. S'il semble adapté aux structures de production des Hautes-Terres et plus généralement des petits périmètres, il n'apparaît pas comme une option économique et les grands riziculteurs lui préfèrent une version simplifiée (Système de Riziculture Améliorée ou SRA) voire le semis direct, principalement pour réduire les coûts de main d'œuvre qui constituent leur premier poste de charge.

2. LA FORMATION DES AGRICULTEURS : UN CHANTIER EN FRICHE

2.1. Quand l'école déserte la campagne ...

L'éducation de base des jeunes ruraux a fortement régressé au cours des 20 dernières années tandis que la formation professionnelle agricole n'a jamais fait l'objet d'aucune action publique. Dans les campagnes malgaches, l'enseignement primaire reste assuré majoritairement par des écoles publiques même si les écoles confessionnelles se développent plus rapidement depuis une dizaine d'années. Les deux systèmes font largement appel à la participation des parents aussi bien pour construire ou équiper les écoles que pour rémunérer les maîtres. Si environ 75% des enfants entrent en première année de primaire en milieu rural (contre 99% en milieu urbain), 16% seulement terminent le premier cycle contre 61% en ville (chiffres 1999, source Banque Mondiale, citée par COUSIN, 2002).

Environ 6% des jeunes ruraux accèdent au second cycle dispensé par le Collège d'Enseignement Général en principe ouvert au chef lieu de chaque commune rurale mais moins de 3% terminent le premier cycle du secondaire. Ces données globales masquent une forte hétérogénéité régionale car les taux de scolarisation et de réussite sont directement liés à l'accessibilité et au niveau de pauvreté. Selon les enquêtes des observatoires ruraux (ROR, 2001, p. 9), les taux de scolarisation nets en primaire sont inférieurs à 65% (de 27 à 62%) dans tous les observatoires situés sur un large croissant constitué du littoral et des plaines du Sud Est (Farafangana) au Nord Ouest (Marovoay) tandis qu'ils sont supérieurs à 70% (de 71 à 98%) sur les Hautes Terres Centrales, le littoral Sud et Nord. Les valeurs maximales sont atteintes à Manjakandriana et Antalaha, deux zones de prospérité relative fondée sur le lait, la vanille et la forêt.

Le contenu de l'enseignement scolaire reste très classique et peu orienté vers l'acquisition des connaissances ou de savoir-faire qui seraient utiles à de futurs agriculteurs. L'éloignement et l'absence d'intérêt pratique de l'école sont les deux causes de non scolarisation les plus souvent citées lors des enquêtes auprès des ménages paysans.

La qualité de l'éducation est affectée par le fort absentéisme des enfants mais aussi par celui des enseignants. Beaucoup d'entre eux quittent l'école plusieurs fois par mois et pour plusieurs jours pour gérer d'autres activités, source de revenus complémentaires, ou pour se rendre en ville, percevoir leur traitement et participer à des réunions administratives.

La scolarisation de la majorité des jeunes ruraux est insuffisante pour leur permettre de maîtriser correctement les connaissances instrumentales de base (lecture, écriture, calcul). L'utilisation d'une langue étrangère, le français, dans les apprentissages fondamentaux du premier cycle du primaire apparaît peu adaptée pour les familles rurales dont les adultes ne l'ont plus pratiquée depuis leur sortie de l'école. Moins du tiers de la génération actuelle d'âge scolaire sera durablement alphabétisée.

Les formations techniques agricoles qui pourraient compenser ces déficiences de l'enseignement de base et préparer les jeunes ruraux à l'exercice rationnel du métier d'agriculteur sont extrêmement rares. Une cinquantaine de centres privés confessionnels offrent des formations de nature, de durée et de niveau variables, généralement non diplômantes. Moins d'une dizaine d'entre eux proposent un cursus secondaire technique susceptible d'être homologué. Un seul, en banlieue de la capitale, dispense un niveau de technicien supérieur agricole qui fait référence. Au total, chaque année, moins de 1 000 futurs agriculteurs accèdent à ces formations, sur une tranche d'âge de plus de 350 000 jeunes qui ne pourront pas vivre convenablement de la culture ou de l'élevage sans accroître leur productivité, améliorer leurs techniques, s'intégrer aux marchés.

L'enseignement technique agricole public n'a pas été conçu pour former des agriculteurs mais des fonctionnaires d'encadrement. Il est officiellement organisé en sept établissements. Six écoles d'application des sciences et techniques agricoles (EASTA) sont supposées former des techniciens agricoles en trois ans après le brevet. Trois d'entre elles sont paralysées et deux fonctionnent irrégulièrement. Une école supérieure des sciences agronomiques (ESSA) délivre un diplôme d'ingénieur agronome en cinq ans après bac, apprécié par les grandes entreprises. Très rarement originaires du milieu rural et recevant un enseignement non orienté vers la compréhension de l'agriculture familiale, les jeunes ingénieurs diplômés ne manifestent guère d'intérêt pour s'engager au service des petits agriculteurs. De 1993 à 1997, ces écoles auraient formé environ 450 ingénieurs et 230 techniciens, soit 2 cadres supérieurs pour un cadre moyen alors que le rapport devrait plutôt être de 1 pour 4 ou 5. « *Ces corps de techniciens vieillissent et sont souvent démotivés par l'inertie de services et le manque de moyens des administrations qui les emploient* » (COUSIN, 2002). En 1993, parmi « les agents de la fonction publique agricole (...) 378 avaient entre 56 et 60 ans, seulement 133 entre 31 et 35 ans » (BEST-CINAM, 1994, citée par COUSIN, 2002).

2.2. ... Les agriculteurs peuvent-ils réinventer l'école pour leurs enfants ?

Ainsi, non seulement l'Etat se révèle totalement absent de la formation des producteurs agricoles mais il a concentré ses investissements sur la formation de son propre personnel et une large partie des cadres ainsi formés s'orientent ensuite vers d'autres secteurs. Les projets de développement publics ou privés, les ONG, les entreprises et les églises cherchent à combler ce vide immense en développant des capacités propres de formation continue de leurs agents ainsi que, dans une moindre mesure, des agriculteurs avec lesquels ils sont en relation.

Tous leurs efforts conjugués touchent, à des degrés divers et de manière discontinue, de 50 à 150 000 agriculteurs, ce qui représente moins de 10% des producteurs en activité. Certains sont initiés à des techniques de production intensive par des entreprises qui collectent leur production pour la transformer ou l'exporter : dans les vallées et les plaines alluviales du Nord Ouest, l'industrie du coton et celle du tabac « encadrent » plus de 8 000 producteurs. Sur les Hautes Terres Centrales, les laiteries et les conserveries (fruits, légumes, foie gras, ...) organisent des services privés de vulgarisation au bénéfice de plus de 10 000 producteurs. Le débouché étant lui-même lié à la qualité du produit, les services de ces entreprises s'avèrent plus efficaces que ne l'ont jamais été les services publics de vulgarisation. Des ONG, des églises ou des projets dispensent également des formations qui peuvent concerner les techniques relatives à un produit mais aussi la préservation des ressources naturelles ou la gestion de l'exploitation (comptabilité simplifiée et adaptée, organisation du travail, mise en marché des produits). Les planteurs de vanille ou de litchis bénéficient également de conseils techniques financés par l'aide publique internationale (STABEX, FIDA) en concertation avec les exportateurs.

Les organisations paysannes se multiplient, parfois de manière spontanée et informelle, à l'initiative d'un leader ou d'un groupe qui s'engage dans une action collective qu'un agriculteur ne pourrait pas réussir individuellement. Le plus souvent, elles sont suscitées et accompagnées par des projets publics, des ONG ou des églises qui cherchent ainsi à rendre efficaces les services de formation ou de conseils qu'ils proposent. Ces organisations gèrent de manière associative des objets aussi variés que l'entretien d'un périmètre irrigué (Association d'Usagers de l'Eau), une pépinière de reboisement, la commercialisation groupée des produits spécifiques d'un terroir ou une mutuelle d'épargne et de crédit. Elles font appel à des formateurs pour les aider à maîtriser la gestion de plus en plus complexe de ces diverses activités.

Les formateurs proviennent le plus souvent de l'ONG ou du projet qui a donné l'impulsion initiale pour constituer l'association mais certaines organisations de taille régionale progressent en autonomie. Elles font appel à des prestataires diversifiés voire organisent leur propre service de formation. Si ces activités restent largement dépendantes de financements extérieurs, les évaluations réalisées montrent que les paysans participent de manière croissante aux coûts de la formation ou du service et que les prix de revient unitaires de la journée de formation ainsi dispensée sont 5 à 20 fois inférieurs à ceux des établissements et services publics grevés de lourdes charges administratives.

Ces observations indiquent une voie à explorer pour développer l'offre en formation initiale et continue ou en services de conseils techniques : la délégation par l'Etat de la mise en œuvre de ces missions par des acteurs privés. La contribution financière publique s'accompagnerait d'un contrôle de l'impact et de l'efficacité des services. Des représentants des organisations agricoles et des entreprises devraient être associés au choix des prestataires et au contrôle de leurs services pour en assurer la qualité professionnelle et limiter les dérives administratives observées à l'occasion des premières expériences déjà réalisées. La sélection et l'évaluation des prestataires soumises aux pratiques frauduleuses ou aux logiques partisans qui caractérisent l'attribution des marchés publics.

Quoi qu'il en soit, l'efficacité même de ces actions de formation et de conseils techniques ou économiques aux producteurs est limitée par l'affaiblissement du niveau général d'éducation de base en milieu rural. Restaurer l'enseignement primaire pour inverser cette tendance devrait constituer la priorité absolue de l'Etat en matière d'éducation nationale. Le plus grand nombre possible des jeunes ruraux devrait pouvoir accomplir un cycle primaire complet avec un contenu adapté aux besoins concrets de la vie économique et sociale des campagnes malagasy.

Quant à la formation professionnelle agricole, elle pourrait être organisée en partenariat avec le secteur privé qui s'y est déjà impliqué. Un programme ambitieux pourrait viser la création d'un centre de formation agricole dans chaque commune rurale. Ce centre pourrait combiner une formation initiale pour les enfants sortant du primaire ou d'un secondaire inachevé et une offre de formation continue pour des jeunes adultes en début d'activité professionnelle.

La formation initiale courte en deux ans alternerait une initiation scientifique et technique avec des stages pratiques dans diverses exploitations agricoles. La découverte de productions agricoles variées, l'observation et l'apprentissage de pratiques de cultures ou d'élevage différentes de celles de l'exploitation familiale d'origine devraient favoriser l'ouverture à l'innovation des futurs agriculteurs.

La formation continue, organisée en courts modules permettrait soit d'accomplir un cycle d'études professionnelles en trois ou quatre ans à temps partiel, soit simplement d'acquérir des connaissances spécifiques à un thème technique ou un module particulier. Quelques expériences pionnières en la matière ont été lancées par les églises ou les ONG (écoles vertes, maisons familiales, BIMTT, FORMAGRI, ...). Des études en cours devraient permettre d'en évaluer les résultats et les conditions de réussite (qualité, coûts, viabilité) pour améliorer les formules déjà testées puis envisager rapidement leur extension dans diverses régions du pays.

3. LA QUESTION FONCIERE : UNE ACUTE SOCIALE ET UN ENJEU FINANCIER SOUS-ESTIMES

3.1. La singulière histoire du droit foncier malgache

Si l'accès à la terre et à son contrôle constitue la principale source de richesse et de pouvoir dans toutes les sociétés paysannes, la question foncière prend à Madagascar des caractères originaux liés à l'insularité ainsi qu'à l'histoire du peuplement et de la formation de l'Etat.

La civilisation rizicole qui s'est progressivement constituée sur les Hautes-Terres de Madagascar a donné naissance à un royaume unifié dont la puissance relative reposait en premier lieu sur sa capacité à gérer les terres cultivées. Le Roi Andrianampoinimerina, dont le règne commença en 1787, a marqué durablement les structures agraires du pays : non seulement il organisa de vastes aménagements hydroagricoles propices au développement de la riziculture irriguée mais surtout il établit un régime foncier qui détermine encore largement les modes d'appropriation, de répartition ou de transmission des droits d'usage du sol (CALLET, 1908). Son œuvre fut poursuivie par ses successeurs et notamment par la Reine Ranavalona II qui, en promulguant les codes de 1878 et surtout les 305 articles de 1881 (THEBAULT, 1960), précisa par écrit les règles foncières.

"*Ahy ny Tany*", c'est-à-dire, « la terre est mienne » : ainsi fut énoncé le principe essentiel de ces règles, attribuant au souverain la propriété du sol du royaume. Le Roi pouvait alors disposer directement des terres cultivées (terres "*menabe*"), les distribuer en récompense des services rendus (*lohombintany*, droit d'usage inaliénable, cessible et transmissible, exempt d'impôt), en confier la mise en valeur à ses sujets libres ou affranchis, contre redevance (*hetra ou hasina*) en impôts et corvée ou bien en déléguer la gérance (terres « *menakely* ») à un noble (*tompomenakely*) qui les faisait exploiter par ses propres vassaux. Cette affirmation de l'autorité centrale du suzerain s'étendait aux terres vacantes (*lavavolo*) et aux grandes forêts sur lesquels le fokonolona (communauté généralement issue d'un même clan ou de lignages alliés et gérant un terroir « hérité » d'un ancêtre commun) possédait collectivement des droits d'usage. Cependant, ces terres vacantes pouvaient être appropriées par la mise en valeur. Lorsque celle-ci était autorisée puis constatée par les autorités habilitées (*tompomenakely ou fokonolona*), le droit d'usage ainsi reconnu devenait également cessible et transmissible, sous réserve des redistributions auxquelles pouvaient procéder le fokonolona afin de réaffecter des terres tombées en déshérence au profit de familles à la descendance nombreuse. Le principe de la limitation de la concentration foncière était également posé dès Andrianampoinimerina « *quiconque laisse les mauvaises herbes pousser est un sujet que je renie ; j'exige qu'on ne prenne pas plus d'espace qu'on peut cultiver* » (RAHARIJAONA, 1996, p. 61).

La transmissibilité à la descendance des droits ainsi acquis fonde la notion de *Tanindrazana*, constitutive à la fois de la structure sociale élémentaire (le lignage) et de la nation toute entière (la patrie) en passant par le fokonolona ou le clan selon les régions et les ethnies. Par contre, la cession de ces droits à des personnes étrangères à la communauté d'origine reste socialement réprouvée même si elle fut progressivement autorisée par le droit.

En effet, le régime foncier ainsi établi a d'abord été en large partie reconnu par l'administration coloniale : la loi du 9 mars 1896, signée par Ranavalona III et visée par le Résident Général, réaffirmait que "le sol du royaume appartient à l'Etat" (article 1). Elle disposait que "les habitants continueront à jouir des parcelles sur lesquelles ils ont bâti et de celles qu'ils ont eu l'habitude de cultiver" tout en introduisant les instruments juridiques du droit foncier français "les habitants qui voudront acquérir des titres de propriété réguliers sur les parcelles qu'ils ont bâties ou qu'ils ont eu jusqu'à ce jour l'habitude de cultiver pourront le faire sans autre dépense que les frais de constitution des plans par le service topographique et des titres par le conservateur de la propriété foncière ..". Mais les évolutions ultérieures de la législation coloniale et les exigences de la procédure d'immatriculation

ainsi introduites eurent pour effet de restreindre l'application de ces droits en faveur des malgaches et de favoriser l'établissement des colons. Perçue comme une spoliation individuelle et collective, cette parenthèse coloniale a laissé de profonds traumatismes, avant d'être refermée avec le code foncier de février 1960 : celui-ci rétablit, dans l'ordre républicain, la propriété nationale de l'ancien royaume sous la forme de la présomption de domanialité "*l'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés ou non cadastrés ou non appropriés en vertu des titres réguliers (...). Toutefois, cette présomption n'est pas opposable aux personnes ou aux collectivités qui occupent des terrains sur lesquels elles exercent des droits de jouissance individuels ou collectifs qui pourront être constatés et sanctionnés par la délivrance d'un titre domanial (...)*" (article 11).

Le code foncier distingue ainsi le Domaine Public National constitué des espaces naturels ou artificiels inaliénables, insaisissables et imprescriptibles (qui ne peuvent faire l'objet que de concessions provisoires) et le 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.

Après l'indépendance, la politique foncière a dans un premier temps visé à favoriser l'immatriculation foncière des terres cultivées au profit des nationaux les ayant exploitées puis à faciliter les opérations d'aménagement sur les grands périmètres irrigués (Alaotra, Marovoay, Mangoky, ...) et sur quelques zones de migration organisée par l'administration (Sakay notamment).

Les ambitions de réforme agraire affichées à partir de 1975 ne se sont pas véritablement concrétisées. La résiliation des concessions coloniales a surtout servi à la constitution de vastes fermes d'Etat dont la gestion s'est avérée déficiente et s'est traduite par la concentration des terres dans les mains de quelques personnes ou sociétés bien introduites auprès du pouvoir et de l'administration des domaines (5 à 30% des rizières selon les régions, plus de 50% des terres immatriculées dans les zones pionnières du Moyen-Ouest Central ou du Nord Ouest). Les principales dispositions juridiques nouvelles introduites depuis 1960 concernent la définition en 1962 de l'abus de droit de propriété qui permet de nationaliser sans indemnité les terres non cultivées (RAHARIJAONA, 1996), la suppression du métayage – interdit depuis 1975 mais resté très vivace dans les grands périmètres irrigués – ainsi que les procédures collectives d'immatriculation individuelle dans le cadre d'opérations domaniales concertées (ODOC) ou d'aménagements forestiers (reboisement).

Enfin, sous la pression des préoccupations environnementales, en 1996, une loi sur la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE) des Ressources Naturelles Renouvelables (RNR) puis une nouvelle loi forestière en 1997 ont introduit une procédure dite de Sécurisation Foncière Relative (SFR) (MALDIDIER, 2001) sur laquelle nous reviendrons plus bas.

Mais, finalement, ces dispositions sont peu appliquées en dehors des quelques lieux où interviennent des projets environnementaux et de ceux – encore plus rares – où des organisations paysannes et des projets de développement rural soutiennent la sécurisation foncière des agriculteurs.

3.2. La multiplication et l'aggravation des conflits fonciers

Certains voudraient attribuer à la relative complexité du droit foncier ainsi constitué au fil du temps, la multiplication et l'acuité croissante des conflits fonciers. Celle-ci pourrait tout autant être attribuée à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles affectées aux services de la topographie et de la conservation foncière.

Cet affaiblissement administratif a conduit à une accumulation des demandes d'immatriculation non traitées et à l'allongement considérable des délais des procédures, source inévitable de passe-droits négociés et de litiges multiples.

Dans cette situation, l'équité et la transparence des procédures ne sont plus garanties et les conflits se multiplient, en particulier dans les zones de migration récente où s'opposent deux logiques d'appropriation. La première est fondée sur la rémanence du régime des *tompomenakely* : les droits d'usage sont acquis par le premier occupant qui organise la mise en valeur d'un terroir dont il a pris le contrôle en y installant ses enfants, ses cousins et ses alliés, entre lesquels il répartit des droits d'usage plus ou moins précaires. Après quelques dizaines d'années, les pratiques culturelles modèlent des limites de parcelles : canaux, digues, diguettes dans les bas fonds aménagés en rizières, bourrelets antiérosifs sur les *tanety* (collines), plantations d'arbustes, chemins d'accès, ...

Mais il n'est pas rare qu'un "étranger" à cette communauté survienne après avoir obtenu de l'administration, par une procédure éventuellement « allégée », un titre de propriété qui se superpose à ces droits d'usage. Ces confusions administratives provoquent inévitablement des conflits que les tribunaux mettent des années à trancher.

Selon une disposition originale du code foncier malgache (article 67), les droits coutumiers pourraient pourtant être reconnus dès lors qu'ils s'exerceraient sur un terroir ayant lui-même fait l'objet d'une procédure de cadastre ou d'immatriculation au profit de la collectivité au sein de laquelle s'exercent ces droits. Cette voie est notamment permise par la dotation foncière qui attribue par arrêté un titre collectif à une commune ou une collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale. Cependant, cette voie singulière n'a été que peu mise à profit alors qu'elle permettrait sans doute d'apporter une sécurisation commune à un groupe pour se préserver de telles spoliations.

Dans les zones d'immatriculation foncière plus anciennes (Hautes-Terres Centrales, grands périmètres irrigués), la source principale des litiges provient des difficultés à régler les successions. La population devient trop nombreuse pour se partager les terres cultivées : les *tanety* défrichées et cultivées sont saturées sans être protégées de l'érosion qui s'accélère. Les parcelles des rizières aménagées dans les bas fonds sont morcelées en fragments si petits que leur culture devient inconfortable. La multiplication des diguettes de séparation complique la gestion de l'eau et rend impraticable la culture attelée. Cette fragmentation du parcellaire entraîne une gêne considérable pour le travail agricole. Elle affecte lourdement la productivité du travail, les droits de chacun devenant incertains et précaires. Elle inhibe tout aménagement des parcelles qui serait réalisable par simple négociation entre voisins. Lorsque les parcelles sont devenues si petites qu'elles ne peuvent plus être divisées, les héritiers s'accordent entre eux sur un partage temporel : l'aîné peut cultiver durant quelques années puis ce sera le tour de son cadet et ainsi de suite jusqu'au benjamin. Il suffit aussi que l'un des héritiers contestent ce partage pour que les successions ne soient plus reportées sur le cadastre et les livres fonciers. Les terres restent en fait en indivision, l'arbitrage traditionnel des anciens n'est plus reconnu et les autorités administratives ou judiciaires devant lesquelles sont portés ces litiges ne présentent pas non plus aux yeux de chacun de véritables garanties d'équité. Les conflits se multiplient sans être résolus et la conséquence économique est une nette détérioration du potentiel agricole. La vente à un tiers apparaît souvent comme la seule issue acceptable mais, là encore, l'opposition d'un seul peut bloquer la procédure.

L'acuité croissante des problèmes fonciers résulte en premier lieu de l'élévation de la pression démographique. Ils sont aggravés par la dégradation des équilibres écologiques qui altèrent les ressources naturelles. Ils sont surtout rendus plus aigus par le délitement des autorités traditionnelles qui régulaient les conflits fonciers tandis que les services de l'Etat central s'avèrent de moins en moins capables d'exercer convenablement leurs missions. Non seulement l'insécurité foncière représente un obstacle majeur à l'aménagement et à la mise en valeur des terres, en particulier dans les zones de peuplement récent, mais les troubles sociaux provoqués par des situations conflictuelles menacent parfois l'ordre public. Les litiges fonciers constitueraient plus de 50% des procédures engagées dans certaines juridictions rurales. Submergés, les tribunaux se voient fortement critiqués, tant pour leur lenteur que pour les suspicions de vénalité qui pèsent sur les magistrats.

3.3. Les coûts de l'insécurité foncière pèsent sur l'investissement agricole

La rareté de la terre ou l'insécurité foncière était citée comme l'une des trois contraintes majeures par 53% des riziculteurs interrogés (60% sur les Hautes-Terres, 79% du Lac Alaotra) lors d'une enquête conjointe du Ministère de l'Agriculture et la FAO en 1999 (DABAT et FABRE, 2000).

La difficulté d'étendre les parcelles rizicoles explique la stagnation de la superficie totale et la réduction de la taille des exploitations. Pour sécuriser leur production et leur avenir, les producteurs développent une stratégie de capitalisation pour accéder au foncier en achetant des droits d'usage sur les rizières avec un investissement foncier moyen de 120 000 FMG/exploitant (et des extrêmes dépassant un million de FMG). Au total, plus d'une centaine de milliards de FMG sont consacrés chaque année à l'achat de rizières et probablement autant à l'achat des terres pour les cultures pluviales. Les statistiques disponibles indiquent que les exploitants des régions où le marché foncier est le plus actif consacrent plus de 20% de leur revenu annuel à l'achat de droits d'usage sur le foncier.

Plus lourdes encore sont les charges payées en redevances de fermage ou de métayage. Bien qu'interdit depuis 1975 celui-ci concerne environ 20% des rizières du Lac Alaotra, des Hautes-Terres et du Nord-Ouest et 4 à 5% des terres des autres régions. Avec plus de 240 000 hectares de rizières concernés au niveau national, le métayage demeure un facteur structurel de blocage. Fermage ou métayage, le faire-valoir indirect contribue à réduire les moyens d'intensifier les cultures et d'améliorer les terres sur près de 356 000 hectares de rizière. La ponction économique directe qui en résulte est estimée à 190 000 tonnes de paddy servis en redevance foncière soit l'équivalent de 160 milliards de FMG par an, c'est-à-dire plus que l'ensemble des dépenses réalisées au niveau national en achats de semences, d'engrais, de phytosanitaire et de fumier compost pour la riziculture.

Encore, ces données ne concernent-elles que la filière riz, c'est-à-dire moins d'un tiers des surfaces agricoles du pays. S'y ajoutent les coûts des procédures administratives et judiciaires. Mais surtout, cette insécurité foncière freine considérablement les investissements agricoles comme l'aménagement des parcelles, par les plantations de haies protectrices du vent ou du ruissellement pour limiter l'érosion, l'amélioration des canaux d'irrigation, des fossés de drainage ou des chemins d'accès, la fertilisation corrective de l'acidité ou des carences par des apports de chaux, de dolomie ou de phosphate, l'apport de matière organique par incorporation de fumier ou de compost, ou l'écobuage qui permettrait d'améliorer la structure du sol et son activité microbienne sans parler de l'installation de cultures pérennes telles que les vergers fruitiers ou du renouvellement des plantations vieillissantes de café, de girofle, de litchi ou de cacao.

3.4. Quelles perspectives pour sécuriser les producteurs ?

Depuis plusieurs années, de nombreuses études constatent que la situation foncière des agriculteurs est devenue l'une des principales contraintes qui bloquent la croissance de la production agricole à Madagascar. Mais ni l'Etat ni les Bailleurs de Fonds ne se sont pour autant décidés à définir et à mettre en œuvre une politique foncière adaptée et l'on en reste pour l'essentiel au niveau de déclarations générales.

Ainsi, certains ont envisagé de s'engager préalablement dans une refonte globale du droit foncier. Le contexte politique ne semble pas favorable à un tel processus, aux résultats incertains et qui serait inévitablement long et coûteux. Un autre point de vue, « maximaliste », propose de mobiliser des moyens lourds combinant la télédétection par images satellites et des relevés GPS de cartographie détaillée pour dresser un cadastre général numérisé. D'autres encore soutiennent un point de vue « coutumieriste » et prétendent qu'il faut renoncer à toute forme d'immatriculation foncière pour en revenir aux formes traditionnelles d'arbitrage des droits d'usage au sein des collectivités décentralisées.

Les experts de terrain s'accordent avec l'administration pour considérer ces différentes propositions comme irréalistes – car hors de portée politique ou budgétaire – et inappropriées – car ignorant la demande sociale de voir reconnaître la propriété individuelle du sol cultivé – et proposent plutôt de se remettre concrètement au travail en privilégiant une démarche pragmatique : celle-ci viserait à analyser les expériences en cours de sécurisation foncière, à former les professionnels nécessaires à l'extension et la multiplication des opérations réussies puis à informer les agriculteurs et à structurer leur demande sociale pour pouvoir y répondre de manière groupée et sur des bases contractuelles.

En effet, la palette actuelle des outils juridiques et des procédures existantes semble suffisante pour que des solutions adaptées aux différents contextes puissent être trouvées sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation. Tout au plus, certains allègements ou modifications des règles administratives pourraient-ils être proposés pour réduire les coûts et les délais des procédures. Celles-ci peuvent être présentées de manière simplifiée en trois niveaux de sécurisation foncière pouvant être atteints successivement, par étapes progressives :

- la Sécurisation Foncière **Relative** (SFR) : elle consiste en un **inventaire foncier** (relevé topographique du parcellaire et des droits d'usage reconnus par la communauté locale dressé par un géomètre assermenté). Elle débouche sur un **plan foncier collectif** déposé auprès de la commune et des services domaniaux. Simple constat, sans garantie reconnue par l'Etat, elle permet néanmoins de donner à la communauté locale l'opportunité d'apurer ses litiges sur des terres qui demeurent domaniales. Mise en œuvre depuis 1998, essentiellement dans les zones d'intervention des programmes environnementaux, dans le cadre de la loi GELOSE, elle pourrait être étendue aux zones agricoles ou pastorales non cadastrées où prévaut la coutume, sans obligation de conclure un contrat GELOSE.
- La Sécurisation Foncière **Intermédiaire** (SFI) consiste à faire **reconnaître par un jugement du Tribunal Terrier Itinérant** les droits de chaque occupant relevé sur l'inventaire foncier. D'un faible surcoût par rapport à la SFR, il permet à chaque possesseur d'obtenir un extrait de jugement nominatif ainsi qu'éventuellement un plan individuel de la parcelle. Non inscrit au registre de la propriété foncière, le jugement ne résout pas la question des mutations foncières ni des successions mais il permet à chacun de disposer d'un « papier » qui atteste de ses droits même s'il ne peut pas être opposé à un titre de propriété.
- La Sécurisation Foncière **Optimale** (SFO) désigne diverses procédures qui aboutissent à l'**immatriculation foncière** et à la délivrance d'un titre de propriété **individuel** ou **collectif** (dotation foncière), imprescriptible et irrévocable. Le processus peut succéder aux étapes SFR et SFO ou bien résulter d'une opération domaniale concertée et peut-être associée à une rénovation du cadastre dont la portée n'est plus seulement juridique mais également fiscale.

Les services domaniaux privilégient cette procédure et manifestent depuis quelques années la volonté d'en réduire les délais et les coûts en simplifiant quelques étapes, notamment par un apurement collectif des litiges selon un processus participatif plutôt que par des voies judiciaires. La question de la mise à jour des mutations demeure un problème central, lié à la faiblesse des capacités administratives régionales.

La mise en œuvre de ces procédures reste cependant inaccessible pour les paysans considérés individuellement. C'est pourquoi, divers projets de développement rural se sont engagés à soutenir des démarches collectives de sécurisation foncière. Celles-ci se heurtent néanmoins à la très grave carence de prestataires qualifiés. Celle-ci concerne d'abord les géomètres et les topographes. Selon un recensement effectué fin 2000, Madagascar ne compte plus que 14 géomètres assermentés, tous implantés dans la Province d'Antananarivo. Deux sont des ingénieurs diplômés, les autres sont des techniciens retraités de services topographiques. L'Ecole Polytechnique est supposée former de nouveaux géomètres mais un seul des 14 géomètres assermentés provient de cette formation. Les

techniciens topographes ne se renouvellent plus après la fermeture de la filière « topographique » du lycée technique et du Génie Civil d'Antananarivo (TEYSSIER, 2001).

Sans parler des magistrats, la carence en personnel qualifié concerne aussi les prestataires de services de type « médiateurs fonciers » qui interviennent sur le terrain pour informer les producteurs, les inciter à s'accorder sur le piquetage des limites des parcelles avant l'intervention des topographes. Ces médiateurs doivent disposer de notions de topographie et de droit avec des compétences d'animation rurale.

Un Programme Foncier National devrait avoir comme principal objectif d'offrir des services fiables et peu coûteux sur l'ensemble du territoire pour garantir les droits fonciers du plus grand nombre possible d'entrepreneurs ruraux.

Le décalage actuel entre la demande de sécurisation foncière et l'offre des pouvoirs publics ne résulte pas d'hypothétiques malfaçons initiales du Code Foncier mais bien plutôt du déficit des capacités opérationnelles de l'administration domaniale ainsi que la carence en prestataires de services privés (médiateurs fonciers, géomètres libres assermentés et topographes) auxquels pourraient être déléguées certaines missions en relations contractuelles avec les organisations paysannes.

Sur la base des expériences de l'Association FERT dans les régions du Moyen-Ouest (Vakinankaratra et Bongolava) mais aussi du Nord Ouest (Sofia), il semble possible de parvenir à raccourcir les délais de la procédure d'immatriculation foncière complète (SFO) à moins de deux ans pour un coût moyen par parcelle de l'ordre de 360 000 FMG (60 euros) que les agriculteurs s'avèrent disposés à payer intégralement comme le prix de leur sécurité. Pour une parcelle d'un hectare, ce coût représente environ 7% de sa valeur d'achat. Il intègre toutes les charges opérationnelles de la procédure (services des organisations paysannes médiatrices, honoraires et déplacements des géomètres, topographes et fonctionnaires) et les frais administratifs et fiscaux d'immatriculation. Il n'intègre pas la formation de ces personnels ni leur équipement qui devraient faire l'objet d'investissements publics dans le cadre d'un programme foncier national.

Un tel programme foncier national devrait comprendre la création d'une unité nationale de coordination administrative et technique et d'une cellule opérationnelle (1 géomètre, 1 médiateur et leurs collaborateurs) dans une douzaine de grandes régions agricoles pour une première phase.

La formation professionnelle et l'équipement initial de ce dispositif pourraient être étalés sur 5 à 7 ans et coûter environ 18 milliards de FMG (3 millions d'euros). Le coût récurrent des prestations serait, dès le départ entièrement à la charge des futurs propriétaires. Des mesures d'accompagnement seraient orientées d'une part vers les services administratifs et judiciaires concernés – à la charge du budget de l'Etat et de soutiens publics internationaux – et, d'autre part, vers les organisations paysannes capables de diffuser l'information et d'organiser la demande sociale avec le soutien des projets de développement rural publics ou privés en cours ou prévus.

CONCLUSION : VERS UNE AGRICULTURE FAMILIALE MODERNISEE ET ORIENTEE VERS LE MARCHE

Dans quinze ans, la population du pays aura augmenté de 50% et dépassera 22 millions d'habitants. Le rapport entre le nombre de producteurs agricoles « marchands » et le nombre de consommateurs, urbains ou ruraux, pourrait diminuer de 1,5 (1 producteur pour 0,67 consommateur) à 0,8 (1 pour 1,22). Ce qui signifie que la part commercialisée de la production agricole passerait de 40% à 55% ou encore que la productivité du travail agricole devrait progresser de 35% pour que la production intérieure – et non les importations – assure la sécurité alimentaire du pays.

Environ la moitié des agriculteurs actuels ou de leurs successeurs pourrait contribuer à relever ce défi, soit environ un million d'unités familiales de production. Un quart de l'effectif serait accompagné dans une démarche de diversification et de conversion professionnelles vers d'autres activités productives entrepreneuriales, essentiellement en milieu rural : artisanat, commerce, petite industrie et services qui seront largement dynamisés par les effets induits de la modernisation agricole. Le solde de la population active ainsi libéré pourrait fournir la main-d'œuvre nécessaire au développement de l'industrie et des services dans les zones urbaines.

L'agriculture familiale modernisée pourrait alors être organisée sur la base d'exploitations de 5 à 15 hectares, équipées d'une mécanisation adaptée (culture attelée d'abord, motorisation légère ensuite), employant de 2 à 5 actifs. Le système de production associerait plus étroitement qu'aujourd'hui les cultures et l'élevage (force de trait, production du fumier nécessaire à la fertilisation) sur des parcelles réaménagées afin de préserver les sols de l'érosion, de maîtriser l'irrigation et le drainage et surtout d'accroître la productivité du travail des agriculteurs.

Cette agriculture familiale affirmera sa vocation commerciale et sera orientée vers le marché. Les agriculteurs pourront acquérir l'ambition de sortir de l'autosubsistance et de vendre une part croissante de leur production (récoltes, animaux) pour obtenir les revenus monétaires qui leur permettront d'investir et d'améliorer leur niveau de vie.

Pour soutenir cette évolution, la politique agricole devrait abandonner la prétention « d'encadrer » les paysans pour reconnaître les **agriculteurs** en tant qu'**entrepreneurs libres et responsables** de leur avenir. Elle s'attacherait à favoriser leurs capacités d'initiatives, faciliter l'échange d'expériences et les relations dynamisantes avec le secteur privé, notamment les entreprises agro-industrielles. Elle sécuriserait les investissements dans l'agriculture, en favorisant l'accès à la propriété de la terre pour ceux qui la travaillent directement et en limitant la concentration des terres entre les mains de grands propriétaires. La formation professionnelle agricole impliquerait tous les acteurs qui peuvent développer les compétences techniques des producteurs : entreprises, associations, ONG, écoles publiques ou privées, sur la base de relations contractuelles avec l'Etat.

Le choix de soutenir la modernisation de l'agriculture familiale et de développer sa vocation commerciale constituerait un choix politique fort et ambitieux, tant sur le plan économique que social : il viserait à donner au plus grand nombre possible de familles rurales, la chance d'accroître rapidement leur production et leurs revenus pour devenir de véritables petits entrepreneurs. Le nombre et le dynamisme de ces petites entreprises rurales constitueraient la meilleure garantie du développement durable et harmonieux du pays, car fondé sur un grand nombre d'acteurs répartis au mieux sur l'ensemble du territoire.

Ces évolutions ne sont qu'amorcées et le chemin est sans doute long et sinueux. L'échelle d'une génération apparaît comme le pas de temps minimum pour dynamiser l'économie rurale et agro-industrielle des régions les mieux préparées. Aussi convient-il de s'y atteler sans tarder davantage.

BIBLIOGRAPHIE

- BLANC-PAMARD Chantal, RAKOTO-RAMIARANTSOA Hervé, 2000 – Le Terroir et son Double, Tsarahonenana – 1966-1992, Madagascar, Post face de Joël BONNEMAISON, Editions IRD, Collection « à travers les champs », août 2000, 254 pages ;
- BOCKEL Louis et RAKOTOVAO Jean-Marie, 2001 – Stratégie de sortie de la pauvreté chez les ménages ruraux et politiques de réduction de la pauvreté – Notes de travail provisoire (draft) UPDR/Ministère de l’Agriculture, Antananarivo, septembre 2001, Multigr., 24 pages ;
- BONLIEU Frédéric, 1999 – Performances du Système de Riziculture Intensive dans la région du Menabe : évaluation des possibilités de développement – Mémoire de fin d’études ESA Angers, FERT-Madagascar, mai 1999, 79 pages + annexes ;
- CALLET (R.P.), 1908 – Tantaran'ny Andriana eto Madagasikara ou Histoire des Rois - Traduit par G.S. CHAPUS et E. RATSIMBA, Académie Malgache, Tananarive, 4 volumes (1953, 1956 et 1958) ;
- COUSIN Lucien, 2002 – Coopérer pour l’éducation et la formation dans le monde rural à Madagascar – Note de Travail – Ambassade de France, Service de Coopération et d’Action Culturelle, mars 2002, 11 pages ;
- DABAT Marie-Hélène et FABRE Pierre, 2000 – Diagnostic et perspectives de la filière riz à Madagascar – Ministère de l’Agriculture (UPDR), FAO et CIRAD, Antananarivo, octobre 2000, 89 pages ;
- FRASLIN Jean-Hervé, 1997 – Quel crédit pour les agriculteurs ? – in Economie de Madagascar, n° 2, Agriculture : enjeux et contraintes de la libéralisation, Banque Centrale de Madagascar, Institut National de la Statistique, Antananarivo, octobre 1997, pp. 153 à 173 ;
- INSTAT, 2000 – Tableau de bord social, Appui à la mise en place d’un système national intégré de suivi de la pauvreté – Institut National de la Statistique/Ministère des Finances et de l’Economie, Programme des Nations Unies pour le Développement, Antananarivo, décembre 2000, Broché, 132 pages ;
- LAULANIE (de) Henri, 1993 – Le système de riziculture intensive malgache – Association Tefy Saina, Antananarivo, Madagascar, mai 1993 ;
- MADIO, 1997 – Un aperçu de l’état des campagnes malgaches – Les observatoires ruraux en 1996, Projet Madio, INSTAT, Antananarivo, Madagascar, 64 pages ;
- MALDIDIER Christophe, 2001 – La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar – Premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d’intervention, Office National pour l’Environnement (ONE), Antananarivo, mars 2001, 133 pages ;
- Ministère de l’Aménagement du Territoire et de la Ville (MINATV), Direction Générale des Domaines et des Services Fonciers (DGDSF), 1999 – Actes de l’Atelier sur le Foncier à Madagascar tenu le 8 et le 9 avril 1999 à Ambohimambola (3 volumes), Volume n° 2, Compte rendu Général – 83 pages ;
- RABEARIMANANA Gabriel, 1994 – « Le Boina », in RAISON Jean-Pierre, 1994, pages 15 à 149 ;

- RAHARIJAONA Henri, 1996 – La terre et les hommes à Madagascar – in MADAGASCAR (Le Marais – 1995, coordonné par Ferdinand Déléris, L'Harmattan, Paris, pages 43 à 66 ;
- RAISON Jean-Pierre (Coordinateur), 1994 – Paysanneries malgaches dans la crise – Editions Karthala, Paris, décembre 1994, 385 pages ;
- RAKOTOARISOA Benjamin et RAZAFINDRAINIBE Rolland, 2001 – Diagnostic approfondi de la filière pomme de terre à Madagascar – MinAgri/CITE/FOFIFA, Antananarivo, mai 2001, 36 pages ;
- RAKOTO-RAMIARANTSOA Hervé, 1995 – Chair de la Terre, œil de l'eau ... paysanneries et recompositions de campagne en Imerina (Madagascar) – Editions ORSTOM, Collection « à travers champs », 1995, 370 pages
- RAKOTOSIHANAKA Pascal, 1995 – L'espoir dans la terre – Imprimerie Cristal, Ambatondrazaka, mai 1995, 44 pages ;
- RAMAMONJISOA Joséline, 1994 – Le Vakinankaratra – in RAISON Jean-Pierre, pages 153 à 232 ;
- ROLLIN Dominique, 1994 – Des rizières aux paysages : éléments pour une gestion de la fertilité dans les exploitations agricoles du Vakinankaratra et du Nord Betsileo (Madagascar) – Thèse de doctorat de géographie, Université de Paris X, Nanterre, 324 pages ;
- ROR, 2000 – Les revenus et la consommation alimentaire des ménages ruraux – Approche de la diversité des situations et des inégalités dans la répartition des revenus – Réseau des Observatoires Ruraux – Ministère de l'Agriculture, Antananarivo, Madagascar, juin 2000, 46 pages ;
- ROUBAUD François, 1997 – La question rizicole à Madagascar : les résultats d'une décennie de libéralisation – in Economie de Madagascar, n° 2, Agriculture : enjeux et contraintes de la libéralisation, Banque Centrale de Madagascar, Institut National de la Statistique, Antananarivo, octobre 1997, pp. 37 à 61 ;
- ROUX Bertrand, 2002 – Foncier et acteurs à Andemaka et Nato (Fivondronana de Vohipeno, Province de Fianarantsoa) – Mémoire de fin d'études de l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon, en collaboration avec le Programme de Professionnalisation de l'Agriculture (PPdA), Février 2002, 90 pages ;
- TEYSSIER André, 2000 – Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière – Rapport de mission conjointe Banque Mondiale/Coopération Française dans le cadre du Plan d'Actions pour le Développement Rural (PADR), CIRAD, Antananarivo/Montpellier, Multigr., 49 pages ;
- THEBAULT Eugène-Pierre, 1960 – Code des 305 articles promulgué par la Reine Ranavalona II, le 29 mars 1881 – Institut des Hautes Etudes de Tananarive ;
