



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 19

# Du recours au droit des usages pour des projets de territoire plus harmonieux

Une expérimentation sociale à Sainte-Marie, Madagascar

Sigrid Aubert, Cirad (coordination scientifique)

SEPTEMBRE 2024



La collection « **Regards sur le foncier** » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr). Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : [gret@gret.org](mailto:gret@gret.org)

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de *Regards sur le foncier* a été produit dans le cadre d'une étude sur la *Valorisation des usages dans les forêts et les zones de pêche : une expérimentation sociale à Sainte-Marie, Région Analanjirifo*. Cette étude s'inscrit dans les activités d'Appui aux réseaux d'acteurs des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar dispensées par le Comité technique « Foncier & développement » et financées par l'AFD.

Le Droit des usages entreprend de faire valoir la force juridique des pratiques légitimes et répétées que des communautés ont éprouvées dans le temps sur un territoire donné.

Les chercheurs se sont associés aux opérateurs du développement, aux institutions et aux communautés de Sainte-Marie pour expérimenter concrètement l'intérêt de la valorisation des usages dans le cadre de la co-construction d'un projet de territoire. La pertinence du recours aux usages a été envisagée simultanément dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle aire protégée et dans celui de la mise en place d'une justice populaire, deux initiatives encadrées par le droit étatique malgache. Ce travail interroge la place et la forme susceptibles d'être finalement attribuées au droit des Communs.



**RÉFÉRENCE POUR CITATION** : Aubert Sigrid, *Du recours au droit des usages pour des projets de territoire plus harmonieux : une expérimentation sociale à Sainte-Marie, Madagascar*, *Regards sur le foncier* n° 19, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, septembre 2024.

**MISE EN PAGE INTÉRIEURE** : Marie-Christine Polge – **COUVERTURE** : Hélène Gay (Gret)

**PHOTO DE COUVERTURE** :

Arrivée à Sainte-Marie en pirogue. © Nicolas Gaidet

# Pourquoi s'intéresser au Droit des usages à Sainte-Marie ?

Les auteurs : S. Aubert, B. Mathevon, P. Karpe

Problématique : *Comment faciliter l'engagement des acteurs locaux dans la valorisation des usages de la terre, de la mer et de leurs ressources lorsque cela leur semble pertinent ?*

Sainte-Marie s'étend à l'est de Madagascar sur environ 220 km<sup>2</sup> et abrite en 2024 une population humaine d'un peu plus de 30 000 âmes. On raconte que les premiers habitants ont pu s'y établir grâce à l'intercession d'une raie guitare. On dit aussi que l'île a été un repère de pirates avant que la reine Betty ne la cède à la France en 1750, plus d'un siècle avant que Madagascar ne devienne une colonie française. Non sans débat, l'île est définitivement devenue malgache à l'indépendance du pays, en 1960.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, Sainte-Marie a subi une migration massive sur ses terres et l'économie touristique a supplanté celle du girofle. Les conflits se sont multipliés, liés notamment au choc des cultures, ce qui a conduit à la spéculation foncière et au développement de la corruption. Ce désordre a entraîné une dégradation de l'environnement et des conditions de vie.

Pour faire face à cette situation, la population, appuyée par ses représentants, des opérateurs du développement, des bailleurs de fonds et des services de l'Etat, s'est engagée dans la construction d'un projet de territoire. L'identification de règles appropriées s'est faite sur le temps long, selon un processus d'essais-erreurs. Il a en effet fallu expérimenter les nouvelles règles dans le contexte écologique, social et économique de l'île, et leur appropriation par les différentes parties prenantes concernées (1). Durant ce cheminement, la caractérisation des usages de la terre et de la mer et leur reconnaissance par le droit étatique ont fait l'objet d'un intérêt particulier et se sont avérées être des éléments structurants du « faire-commun » (2).

## 1 - LE TEMPS LONG DE LA CO-CONSTRUCTION D'UN PROJET DE TERRITOIRE (2008-2023)<sup>12</sup>

A Sainte-Marie, et plus généralement à Madagascar, il semble que les populations rurales fassent confiance à une force extérieure pour assurer la paix sociale, tout en cherchant à s'organiser au moyen d'un effort de cohésion interne. L'équilibre, toujours instable, entre ces deux forces induit un mouvement structuré par le dialogue et la négociation<sup>13</sup>. Dans un tel contexte, la valorisation des usages repose sur une médiation interculturelle, l'établissement d'un pont entre deux cultures, celle du droit étatique, et celle des us et coutumes locaux. Sur l'île Sainte-Marie, cinq accords ont jalonné la construction d'un faire-commun entre les habitants et les institutions.

**Le premier accord, joué entre 2008 et 2016, visait à orchestrer le territoire autour de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).** Le Centre international de recherche en agronomie pour le

<sup>12</sup> Ce texte est la restitution d'une intervention dans un séminaire : « Communs et "Faire commun" : De la recherche sur les Communs au Cirad, conversation ouverte à partir d'une expérience d'équipe », organisé par l'UMR SENS au Cirad le 17 novembre 2023.

<sup>13</sup> Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP), 1997. *Médiations et Intermédiations*, Bulletin de liaison n° 22, septembre 1997. <http://www.dhdi.free.fr/recherches/bulletins/bull22.pdf>

développement (Cirad) a conduit une première étude sur la GIZC à l'échelle de l'ensemble du territoire malgache<sup>14</sup>. L'approche, mettant en exergue les processus biophysiques et les enjeux d'une continuité terre-mer à l'échelle des bassins versants, a conduit à institutionnaliser une politique d'intégration sectorielle nationale qui s'est notamment traduite par l'adoption en 2010 d'un décret dédié<sup>15</sup>. Quelques années plus tard, en 2014, le Gret, grâce à un financement du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), a initié un processus consultatif et inclusif à l'échelle des 17 subdivisions administratives de l'île (*fokontany*) pour constituer une plateforme représentative de la diversité de la population locale. Mais, en 2016, lorsqu'il a été question d'instituer un comité local GIZC, les représentants de la plateforme se désistent : ils ne veulent pas légitimer, à Sainte-Marie, une gouvernance centralisée coordonnée par des représentants nommés des différents Ministères. La population revendique un rôle actif dans la définition des règles d'accès aux ressources dans le cadre d'une gouvernance décentralisée impliquant le *fokonolona*<sup>16</sup> à l'échelle de l'île entière.

A la suite de ce désistement, les membres de la plateforme représentative de la population locale, déçus, ont décidé de conserver leur autonomie et de se constituer en association. Pourvus de ce nouveau statut, ils ont proposé un compromis au comité national GIZC :

- Le comité GIZC assurera les relations avec les services de l'Etat, notamment en défendant un amendement des textes permettant de prévoir l'institution de cellules GIZC au niveau de la plus petite unité territoriale, le *fokontany*.
- De son côté l'association assurera les relations avec les bailleurs de fonds et les autres partenaires techniques et financiers qui souhaitent soutenir le développement durable à Sainte-Marie. Les évaluateurs du projet estiment en effet que le Gret dispose de suffisamment d'autonomie et de compétences pour assurer la pérennité financière de la plateforme.

Ainsi la porte est ouverte à l'établissement d'un **second accord**. Celui-ci, **fondé sur une reconnaissance explicite des intérêts et des attachements des Saint-Mariens à leur territoire, se concrétise entre 2017 et 2018**. La Plateforme de concertation et d'appui au développement durable de l'île Sainte-Marie (PCADDISM) adopte une forme associative<sup>17</sup> qui hérite de la structure décentralisée envisagée dans le cadre de la GIZC. Les comités locaux GIZC constitués à l'échelle des *fokontany* deviennent des « cellules PCADDISM ». La Plateforme, qui rassemble une diversité de citoyens de Sainte-Marie, se retrouve alors en capacité d'œuvrer pour la préservation des biens communs et le développement social. Elle s'impose peu à peu comme une force d'interpellation (lutte contre le trafic de bois et de concombres de mer, pétitions pour dénoncer la vente illégale de terres), et comme une force de proposition (organisation de petits projets ou de foires pour désenclaver et valoriser les producteurs locaux, reboisement de mangroves, etc.). Accompagnée par le Gret, elle s'investit aussi dans l'élaboration de conventions communautaires à l'échelle des *fokontany*, conventions appelées *dina*. C'est une particularité de Madagascar : le droit étatique<sup>18</sup> reconnaît à la population la possibilité de définir et d'appliquer ses propres règles pour maintenir l'ordre et la sécurité publique<sup>19</sup>, à condition notamment que ces règles soient validées par la communauté concernée et retranscrites dans une convention homologuée par le juge. Initialement envisagée pour contribuer à la régulation de la pêche, la consultation des *fokonolona* conduit à recueillir des doléances qui couvrent en fait l'ensemble de la vie en société. S'engage alors un

<sup>14</sup> Karpe P., Randrianarison M., Feltz G., Aubert S. (dir.), 2012. *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, CITE, Antananarivo, 235 p.

<sup>15</sup> Décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines à Madagascar. Ce texte définit les objectifs, les outils et les institutions de la GIZC.

<sup>16</sup> « Anciennement un groupement uni par un lien de parenté puis dans une acceptation plus large, clan, tribu, association, communauté », selon Comte J., 1963. *Les Communes malgaches*, Librairie de Madagascar, Paris, p. 7.

<sup>17</sup> L'association est depuis 2017 pourvue d'un règlement intérieur et de statuts. Ceux-ci établissent son objet social : la PCADDISM a vocation, au travers de la préservation et de la valorisation des biens communs, à promouvoir le développement durable, à être force d'interpellation et force de proposition.

<sup>18</sup> Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique.

<sup>19</sup> Se reporter tout particulièrement à l'exposé des motifs de la loi n° 2001-004 (*op. cit.*).

processus de formulation et de consolidation des règles du vivre-ensemble à Sainte-Marie qui permet de mettre en exergue les solidarités sociales entre les citoyens des 17 *fokontany*. Il en résulte un projet de *dina be*, un « grand » *dina* ayant vocation à s'imposer à l'ensemble des habitants de l'île.

**Le troisième accord porte sur l'identification de communs clés à l'échelle du territoire, entre 2019 et 2022.** Faisant suite aux travaux conduits sur les communs dans le cadre du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD)<sup>20</sup>, l'Agence française pour le développement (AFD) a sollicité un partenariat entre le Gret et le Cirad pour accompagner la PCADDISM et enrichir la réflexion sur les communs.

Un processus de formation-action<sup>21</sup> a permis de préciser, sur le terrain, avec les usagers des lieux, ce à quoi renvoyaient les différents « biens communs » qu'il s'agissait de préserver<sup>22</sup>. Ceux-ci se sont révélés pluraux. Préalablement identifiés comme les forêts et les zones de pêche, il est rapidement apparu que les biens communs n'étaient pas communs par nature. Ni le domaine privé ou public, ni les contrats de transfert de gestion attribués par l'Etat, ne présagent de l'entretien de solidarités sociales et écologiques par les usagers ou de leur engagement dans la défense de leurs intérêts vitaux. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas forcément explicites et peuvent apparaître divergents lorsque les parties prenantes du faire-commun, tels des représentants des services de l'Etat, des investisseurs « étrangers » ou des migrants de la Grande Terre, se mêlent aux Saint-Mariens. Le terrain a fait la démonstration que le « faire-commun » précédait les communs, et que ceux-ci, même institués, restaient fragiles et disparaissaient avec la dissolution des liens sociaux et de la conscience écologique qui les portaient.

Il est aussi apparu que certains communs étaient invisibilisés par le droit de l'Etat :

- Les terrains familiaux où l'exploitation du girofle permet par exemple de financer les cérémonies pour la bénédiction des ancêtres, et où des terrains de culture sont redistribués chaque année en fonction des besoins des membres de la famille présents sur l'île...
- Les terrains qui accueillent des sites sacrés, habités par des esprits ou des ancêtres particulièrement influents auprès de la société insulaire.

L'existence d'usagers non humains de la terre et de la mer et de leurs ressources a été mise en exergue et il est apparu nécessaire de réactualiser les règles qui permettent de respecter et de mieux considérer, entre autres, les ancêtres, les esprits, les raies guitares et les baleines...

<sup>20</sup> Voir les publications du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD) sur la thématique des communs en libre accès sur son site (<https://www.foncier-developpement.fr/>) : Bousquet F., Antona M., Aubert S., Toulmin C. (dir.), 2018. *Vingt personnalités donnent leur point de vue sur les Communs*, Regards sur le foncier n° 3, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, mars 2018, 21 p. ; Aubert S., Gérard F., Delay E., Lepage C., Gaidet N., D'Aquino P., Karpe P. (Cirad), Boche M. et Leyronas S. (AFD), 2020. *Approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte – Guide opérationnel*, Regards sur le foncier n° 9, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, novembre 2020, 46 p. ; Delay E., Aubert S., Botta A., 2020. *Fiche pédagogique : Définir et mettre en œuvre une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Comité technique « Foncier & développement », 4 p.

<sup>21</sup> La formation-action est ici entendue comme un processus d'apprentissage collectif où les actions et les expériences des participants sont confrontées les unes aux autres au travers d'un questionnement itératif visant à appréhender les tenants et les aboutissants de leurs pratiques respectives dans le ou les milieux considérés. Le ou les accompagnateurs de la démarche cherchent à poser les bases d'une coopération intermittente, faite de moments de travail collectifs et individuels : cela permet à chacun de valoriser ses connaissances et ses compétences pour alimenter une réflexion commune fondée sur une démarche constructive et bienveillante où chacun a le droit (et le devoir) d'exprimer son point de vue, de remettre en question des hypothèses ou des postulats, d'essayer d'autres voies, de se tromper, de se transformer.

<sup>22</sup> Aubert S., Gaidet N., Mathevon B., Ramarinoro N., Travouck C., Dofoukou L., Moro J., Tsiankoraka T., Todizara E., Botouhely J.D.D., 2021. *Vers la gouvernance d'une aire protégée « nouvelle génération » à Sainte Marie (Madagascar)*, Rapport de mission octobre-novembre 2021, Cirad/Gret, financement AFD-CP Communs / Fondation Maisons du monde, 73 p.

Riche de ces enseignements, la PCADDISM a compris que, pour préserver et valoriser les biens communs de l'île Sainte-Marie, elle devait d'une part s'appuyer sur une multitude de communautés d'usagers à la fois soudées et ouvertes aux changements et aux nouveaux venus, et qu'elle devait d'autre part aborder de front la question de la reconnaissance de ces biens communs par l'Etat ou les marchés qui entravent souvent directement ou indirectement les conditions de leur résilience.

Pour faire face à ces deux enjeux, l'idée a été soutenue par le Gret de choisir parmi les institutions existantes celle la plus proche des attentes de la population. Le choix s'est porté sur l'aire protégée, une aire protégée dont la gouvernance serait partagée et qui aurait vocation à réguler à la fois l'accès aux ressources terrestres et aux ressources marines. Le Gret a associé cette idée d'aire protégée à un commun (clé) « en devenir » dans la mesure où elle pourrait conduire à fédérer les différents acteurs de l'île autour de la co-construction d'un projet de territoire reposant sur une gestion conjointe des ressources<sup>23</sup>. Mais le défi est important : la gestion conjointe, mentionnée par les textes du droit de l'environnement à Madagascar, n'est, dans les faits, pas encore effective. Or ce projet concerne une multitude d'acteurs (trois directions ministérielles ; plusieurs services déconcentrés de l'Etat ; les Saint-Mariens qui habitent le territoire en relation avec les esprits, les ancêtres et la diaspora ; les étrangers, migrants de la Grande Terre et français dont les opérateurs économiques les plus influents). Cette pluralité de parties prenantes se conjugue en outre avec une pluralité de ressources à protéger (110 sites sacrés identifiés, 3 forêts jamais classées, toutes les mangroves, et la mer adjacente à l'île). Dans ce contexte, une grande diversité de règles sectorielles doit être considérée. Si le Gret a été institué en tant que promoteur de la nouvelle aire protégée par le Ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD), il reviendra *in fine* à la PCADDISM d'orchestrer une gouvernance polycentrique où elle sera gestionnaire de l'aire protégée avec les différents services de l'Etat impliqués.

**Le quatrième accord porte sur l'idée que Sainte-Marie soit un territoire où les usages sont valorisés.** Grâce au financement du CTFD, des chercheurs juristes et linguistes<sup>24</sup> se sont penchés sur les opportunités et les contraintes de la reconnaissance juridique des usages de la terre et de la mer à Sainte-Marie. L'analyse des lois et règlements en vigueur permet d'avancer que les us et coutumes sont une source de droit à Madagascar, et que, si cela s'avère opportun, nombre d'entre eux peuvent être caractérisés et reconnus par le droit étatique. Les consultations liées à l'établissement des *dina* à Sainte-Marie ont contribué à cet exercice : elles ont permis de recenser les usages que les populations locales voulaient voir respecter sur l'île, d'en démontrer l'opportunité et d'identifier les moyens de les faire reconnaître par les tiers, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou des « étrangers ». L'apprentissage du Droit des usages se prête en outre particulièrement à la formation-action, les capacités des acteurs se renforcent mutuellement entre experts et citoyens pour mieux faire face à l'urgence sociale et écologique telle qu'elle est vécue à l'échelle de l'île et de sa périphérie marine. Les chercheurs et les praticiens non îliens jouent, en tant que témoins, un rôle de miroir pour stimuler la réflexivité et l'itération dans le processus. La démarche vise l'émancipation (désaliénation culturelle et économique et décolonisation du droit malgache) comme moteur d'une société plus juste où la confiance tient une place centrale. En effet, dans le cadre de l'approche par les communs de la terre et de ses ressources, l'émancipation, qu'elle soit sociale, politique, économique ou écologique, est un objectif sociétal. Elle fait référence à l'acte de se libérer, individuellement et collectivement, de certaines formes de contraintes, d'oppression, ou de dépendance qui entravent la liberté ou le bien-être des individus de la communauté biotique dont il s'agit désormais de prendre soin. Elle repose sur une appréciation simultanée, réflexive et itérative des concepts d'autonomie, de responsabilité, d'équité et de justice. Ainsi perçue, l'émancipation est non seulement un objectif central dans les luttes pour la dignité humaine, la

<sup>23</sup> Ralalaoherivony B.S., Ranaivoson J.F., Botouhely J.L., 2024. *Lexique du faire-commun à Sainte Marie, Madagascar / Rakitenen'ny « imbonana » Nosy Boraha, Madakasikara*, Cahiers du faire commun, Gret, France (à paraître).

<sup>24</sup> Huit juristes issus du Gret, des Services fonciers et de la justice, de l'Université d'Antananarivo et du Cirad de Montpellier et trois linguistes des Universités d'Antananarivo et de Diego, co-auteurs des différents articles rassemblés dans ce numéro.

justice sociale et le maintien de l'intégrité de la communauté biotique, mais elle est aussi et surtout une finalité du droit des communs.

**Enfin, le cinquième accord est celui d'un territoire où l'hospitalité est protégée par des règles appropriées.** Le *dina be*, expression des us et coutumes à promouvoir sur le territoire de Sainte-Marie, a été homologué le 18 juillet 2023<sup>25</sup>. Il recouvre une multitude de thématiques : l'économie, que l'on peut qualifier de sociale et solidaire, le foncier, la transparence, la lutte contre la corruption, la place et le rôle des habitants ou de l'Etat... Expression des injustices vécues par le *fokonolona*, il établit des sanctions graduelles en cas d'atteinte aux éléments que les Saint-Mariens considèrent essentiels au « vivre-ensemble ». En ce sens, le *dina be* pose les bases de l'hospitalité saint-marienne : le respect des us et coutumes locaux pour les étrangers et les migrants, la prise en compte des non-humains (ancêtres, esprits, espèces sacrées) dans la régulation des usages anthropiques de la terre et de la mer, et l'établissement de relations de bonne intelligence entre la population locale, les opérateurs privés et les services de l'Etat. Accompagnée par la PCADDISM et le Gret, le *fokonolona* a réussi à parler d'une seule voix et a fait preuve de persévérance : le processus d'élaboration et d'homologation du *dina* a duré six ans, de 2017 à 2023. Il s'agit maintenant d'en envisager une application pertinente, efficace et sereine.

## 2 - LE DROIT DES USAGES COMME ELEMENT STRUCTURANT DU « FAIRE-COMMUN »

Le Droit des usages permet de saisir le faire-commun et d'en restituer la dynamique selon un cheminement itératif<sup>26</sup>. Au regard de leurs pratiques, les parties prenantes sont en effet amenées à préciser leur place et leur rôle respectifs. Ceci les conduit à forger l'idée de la justice à faire valoir sur leur territoire tout en s'interrogeant sur les modalités d'inclusion et d'exclusion des individus au sein de la gouvernance partagée.

### 2.1 - Préciser la place et le rôle des usages

Dans la théorie juridique, les usages, les us et coutumes figurent, aux côtés des lois et règlements, de la jurisprudence et de la doctrine, comme l'une des sources du droit. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle cependant, le corps des juristes, praticiens comme universitaires, s'est efforcé, au moins dans les pays de tradition civiliste, dont Madagascar, de les ordonner et de les encadrer, y compris en en réduisant la portée.

Ainsi aujourd'hui est-il courant de considérer les « **droits d'usage** » des populations locales comme des droits qui leur seraient concédés sur des terrains soumis au régime de la propriété, publique ou privée, au régime forestier ou au régime de la mer territoriale. Ces droits permettraient aux ménages riverains de satisfaire leurs besoins essentiels bien que, à Madagascar, les forêts naturelles comme la mer territoriale relèvent, sauf exception, de la gestion exclusive de l'Etat. C'est lui qui administre les délégations de gestion de certains de ces espaces à des institutions pourvues de la personnalité juridique et tant que faire se peut représentatives des populations locales<sup>27</sup>.

Les « droits d'usage » apparaissent donc comme des dispositions du droit étatique qui ne relèvent nullement de la coutume, ni même du « **Droit des usages** ». Ils sont soumis à des dispositions légales sectorielles qui entravent non seulement les possibilités de valorisation économique des produits

<sup>25</sup> Jugement civil n° 303 du 18 juillet 2023 rendu par le Tribunal de première instance de Fénérive-Est, dossier de procédure n° 166-RG/FEN/2023 et certificat de non-recours n° 068-GEC/2023 du 13 octobre 2023.

<sup>26</sup> D'autres pistes de réflexion existent, à l'exemple du « Droit libre : Droit rond - Droit soleil » développé par P. Karpe, qui proposent des alternatives à la pensée juridique classique. L'objectif est de promouvoir une nouvelle et véritable communauté de vie, assainie. Encore dispersées, différentes, souvent en cours de construction, d'approfondissement ou de valorisation, ces pistes semblent néanmoins solidaires et complémentaires à celle proposée dans le présent ouvrage.

<sup>27</sup> Les Communautés de base instituées par la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale sécurisée des ressources naturelles et les groupements de pêcheurs légalement constitués reconnus par l'arrêté ministériel n° 29211/2017 du 28 novembre 2017 fixant les modalités de transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques.

forestiers ou des ressources halieutiques, mais aussi et surtout les possibilités d'un investissement plus conséquent des populations locales dans l'élaboration et la mise en œuvre effective de projets de territoire élaborés à partir d'une vision partagée de justice sociale et écologique. Pourtant une relecture approfondie des lois et règlements malgaches nous permet d'avancer que le droit étatique national est perméable au Droit des usages (voir le Chapitre suivant sur la perméabilité du droit étatique au Droit des usages).

## 2.2 - Forger l'idée de justice à faire valoir sur le territoire

Amartya Sen<sup>28</sup> nous invite à relire l'histoire du droit pour comprendre l'investissement des religieux, des juristes, des économistes, des politiques ou des philosophes qui ont contribué à édifier un « **idéal de justice** » universel. Sous cet éclairage, le droit étatique est l'expression d'un « modèle de société » qui repose, d'une part, avec les traités de Westphalie (1648), sur la souveraineté des Etats et, d'autre part, avec le contrat social de Rousseau (1762), sur la concession par les citoyens du monopole de la violence à l'Etat<sup>29</sup>. Travaillé dans le cadre des démocraties occidentales, ce modèle s'est ajusté et enrichi au cours du temps pour donner naissance à différentes institutions vouées à incarner cet idéal de justice inspiré des théoriciens.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le concept de justice sociale s'étoffe pour faire face aux inégalités. Les sciences sociales se développent et permettent de justifier la prise en charge par l'Etat de nouveaux dispositifs de solidarité (sécurité sociale...) afin de protéger les citoyens les plus vulnérables. Le concept de justice environnementale apparaît ensuite, d'abord aux Etats-Unis, puis progressivement dans tous les pays industrialisés, pour faire face aux inégalités sociales générées par les externalités environnementales qui impactent négativement les êtres humains sur différents territoires. L'idéal de justice environnementale est alors pris en charge par le droit de l'environnement, un droit public, administratif : c'est l'Etat qui, au nom de l'intérêt général, a la capacité d'imposer des normes pour protéger les citoyens et assurer leur existence dans un environnement adéquat. Cette délégation de compétences se traduit en Europe, et en particulier en France, par une veille des services de l'Etat chargés de faire respecter la séquence « Eviter, Réduire, Compenser ». Ce triptyque est un aide-mémoire pour la mise en œuvre de projets visant le développement durable : éviter tant que faire se peut les impacts préjudiciables à l'environnement en amont de la réalisation des projets ; si ces impacts n'ont pu être évités, tenter de les réduire au maximum ; et si, *in fine*, il en subsiste, identifier et mettre en œuvre des mesures compensatoires de ces impacts résiduels afin d'éviter une perte nette de biodiversité. Bien que ces principes fassent l'objet de certaines critiques<sup>30</sup>, leur exportation sur la scène internationale<sup>31</sup> est bien accueillie dans les arènes où se discutent les stratégies de protection de la biodiversité, du climat, ou de l'eau.

L'idéal de justice, aussi recherché soit-il, ne permet cependant pas de prendre en considération la diversité des représentations de la justice qui pourtant peuvent profondément diverger en fonction des milieux et des contextes culturels dans lesquels elles se construisent<sup>32</sup>. En outre, focaliser l'attention sur l'idéal de justice peut conduire à entraver la capacité des citoyens à faire face eux-mêmes aux injustices graves ou flagrantes auxquelles ils sont confrontés. Dans le cadre de l'approche par les communs, appréhender « **l'idée de justice** » plutôt que l'idéal de justice (Sen, 2012) permet d'observer « *un autre*

<sup>28</sup> Sen A., 2012. *L'idée de justice*, Flammarion, Champs, Essais, Roubaix.

<sup>29</sup> Les citoyens acceptent de concéder à l'Etat le monopole de la violence en contrepartie de l'établissement et du maintien des conditions nécessaires au développement de leurs activités, en particulier la paix et la justice.

<sup>30</sup> Levrel H., Guillet F., Lombard-Latune J., Delforge P., Frascaria-Lacoste N., 2018. « Application de la séquence éviter-réduire-compenser en France : le principe d'additionnalité mis à mal par 5 dérives », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 18(2).

<sup>31</sup> UICN France, 2019. *La compensation écologique, état des lieux et recommandations*, Paris, France. [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Etude\\_Compensation\\_UICN\\_France.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Etude_Compensation_UICN_France.pdf)

<sup>32</sup> Kothari A., Salleh A., Escobar A., Demaria F., Acosta A. (eds.), 2022. *Plurivers. Un dictionnaire du post développement*, Wildproject, Coll. Le monde qui vient, France.

« système de pensée procédant par déduction sur la base d'analogies et d'un système de correspondances non hiérarchisées et substantiellement associées dans la perspective d'une vérité toujours relative des êtres et des choses. »<sup>33</sup> (voir le Chapitre sur les tenants et les aboutissants des *fady*). En restaurant le Droit des usages, les citoyens se retrouvent en capacité de recontextualiser et de se réapproprier les institutions de la justice. Simultanément, cette perspective leur permet d'identifier et de réactualiser les règles qu'ils tiennent de leurs pratiques répétées et légitimes au sein de leurs communautés d'appartenance. Les habitants de Sainte-Marie se retrouvent alors en capacité de proposer (et d'expérimenter) des orientations et des actions leur permettant de mieux faire face aux situations d'injustices graves ou flagrantes auxquelles ils sont concrètement confrontés. Pour ce faire, Sen propose de focaliser l'attention sur **les débats publics et les délibérations** qui s'ensuivent, et à Sainte-Marie, c'est le *kabaro*, la forme coutumière de règlement des différends, qui s'est imposé comme mode de contrôle et de sanction de l'application des règles reconnues légitimes par la communauté des Saint-Mariens. Cette perspective a conduit à rééquilibrer les rapports de force en présence, et l'innovation sociale, encadrée par les services de l'Etat, les autorités coutumières et le secteur privé, pourrait permettre aux parties en présence de mieux coopérer pour accroître leurs capacités et concevoir ensemble des situations d'action plus justes, que ce soit devant un panel élargi de juridictions ou dans le cadre de la mise en place d'une aire protégée.

Dans le contexte global de la mondialisation des échanges, il nous apparaît essentiel de faciliter l'expression de l'idée de justice aux échelles locales. Il s'agit de chercher les arènes où l'idée de justice pourra être définie et mise en débat dans le cadre de délibérations visant à circonscrire les injustices que les procédures judiciaires peinent à appréhender (au regard du coût en temps et en argent et des moyens humains et matériels mobilisés). L'étude de l'organisation judiciaire d'un pays permet d'apprécier l'implication de l'Etat dans la réalisation de l'idéal de justice qu'il défend ainsi que les conditions d'accès à ses institutions pour les justiciables. Or à Madagascar, la possibilité donnée au juge d'homologuer des conventions collectives (*dina*) visant à faire reconnaître, à l'échelle d'un territoire, la force juridique d'usages réactualisés conduit à instituer une forme de « justice populaire » fondée sur la coopération des services de l'Etat, des habitants des *fokontany* et des autorités coutumières. Les Saint-Mariens doivent désormais innover pour doter le Comité exécutif du *dina* d'un statut juridique adéquat<sup>34</sup> et initier de nouveaux cycles de formation-action pour expérimenter les procédures et les conditions de la délégation de cette mission de service public à l'échelle des *fokontany*. Au cœur du projet de territoire porté au travers de l'aire protégée, c'est l'hospitalité saint-marienne qui constitue le principal enjeu : comment la préserver et dépasser les crises, les injustices vécues et les différends culturels pour mieux harmoniser la vie sociale et économique, et contribuer à la sécurité publique sur l'île ? (voir le Chapitre sur l'esprit du *dina be* de Sainte-Marie et ses perspectives d'application).

### 2.3 - Faire commun en adoptant une démarche inclusive et responsable

Expression de sentiments d'injustices vécus ou perçus par les membres du *fokonolona*, le *dina be* est force de proposition dans le sens où il contient des éléments structurants pour la conception de stratégies partagées d'action (ou d'évitement) en vue de la réalisation du projet de territoire.

A Sainte-Marie, le *fokonolona* est une communauté, entendue comme un ensemble de personnes en relation, engagées de manière différenciée mais complémentaire dans la réalisation d'un même objectif : s'accorder pour concrétiser un projet de territoire respectant une certaine idée de la justice sociale et écologique à faire valoir. Le faire-commun se joue d'abord entre les individus, des personnes physiques représentant accessoirement des institutions. En effet, le maire peut changer à la suite d'une élection, un juge, un chef de cantonnement forestier ou un inspecteur des domaines peuvent aussi changer

<sup>33</sup> Le Roy E., 1978. « Pour une anthropologie du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1(1), p. 71-100. [DOI 10.3917/riej.001.0071](https://doi.org/10.3917/riej.001.0071)

<sup>34</sup> ... en claire conscience de la limite du droit classique, hormis un saut qualitatif, « un franchissement vital du miroir », voir Karpe P., Delay E., 2022. « L'échelle de Jacob. La quête et l'affirmation échelonnée du bonheur par le droit », *Revue juridique du bonheur*, n° 4-2022, Dossier : Droit au bonheur et droit à l'environnement.

d'affectation. Leurs successeurs peuvent ne pas être en capacité, ou ne pas exprimer la volonté, de se réapproprier les enjeux de l'application simultanée du *dina be* et du schéma global d'aménagement de l'aire protégée terrestre et marine en construction. Leur implication constructive reste incertaine.

La redéfinition stratégique et itérative de la place et du rôle de chacun dans la réalisation du projet de territoire défendu simultanément par le *dina be* et le cadre réglementaire de l'aire protégée en devenir constitue autant d'occasions d'inclusion de nouveaux contributeurs. Il apparaît en effet important d'assurer chemin faisant des possibilités d'inclusion de nouveaux acteurs qui se sentiraient concernés par la démarche, souhaiteraient s'engager effectivement dans une contribution explicite, pour, *in fine*, participer à la réactualisation des règles de la gouvernance partagée. La gouvernance partagée est un processus inclusif qui s'envisage sur le temps long. Cette démarche inclusive s'expérimente au travers des relations interpersonnelles qui se tissent dans une situation d'action donnée. Si l'inclusion de nouveaux membres est une pratique répétée et légitime, il n'est plus impératif de faire de l'inclusion exhaustive de tous les acteurs potentiellement concernés par la gouvernance partagée d'un territoire un préalable. Si les individus sont informés en toute transparence de l'évolution du processus, ils pourront, sous certaines réserves<sup>35</sup>, rejoindre la dynamique au moment qui leur apparaîtra comme le plus opportun.

Les adversaires du faire-commun, qu'ils soient extérieurs ou non à la communauté, exercent des pressions, une influence sur les pratiques de la communauté, et il convient de prendre en considération ces jeux d'acteurs dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet de territoire. A ce titre, concernant les services de l'Etat, l'opportunité, la caractérisation et la reconnaissance des usages administratifs constituent une piste d'action particulièrement intéressante (voir le Chapitre sur la reconnaissance des usages administratifs).

Même s'il ne semble finalement pas opportun de l'envisager, il reste intéressant de s'interroger sur une autre voie, possible, bien plus périlleuse, pour envisager un projet de territoire approprié au contexte saint-marien : mettre en exergue la spécificité du statut personnel des Saint-Mariens au regard de leur histoire coloniale et des perspectives ouvertes par le droit des peuples autochtones (voir le Chapitre sur le statut juridique des habitants de Sainte-Marie au regard de leur histoire ancienne).

## 2.4 - Fonder la légitimité des parties prenantes sur des systèmes de suivi-évaluation réflexifs

Tous les acteurs impliqués dans la gouvernance partagée du territoire devraient pouvoir disposer d'informations adaptées à leur rôle et leurs compétences. Le partage de ces informations est un enjeu de la gouvernance partagée : il permet aux parties prenantes d'être en capacité d'agir et de réaliser des actions coordonnées avec les autres. Dans le cadre d'une gouvernance polycentrique, chaque partie prenante devrait pouvoir disposer de systèmes d'information dédiés et en maîtriser les tenants et les aboutissants. Certains types de suivis ne donnent des informations pertinentes qu'à un certain type d'acteurs. Pour qu'une donnée fasse sens, et donc devienne une information, il est nécessaire de la restituer dans un système d'information ouvert à la compréhension et au regard critique de l'ensemble des parties prenantes. L'investissement dans des systèmes de suivi-évaluation réflexifs, même légers<sup>36</sup>, permet d'asseoir concrètement la redevabilité des parties prenantes à la gouvernance polycentrique. Ils sont un outil au service de la coopération, dans le sens où ils permettent de reconnaître et d'apprécier la contribution et l'engagement de chacune des parties prenantes au faire-commun en vue de la répartition des tâches nécessaires à la mise en œuvre du projet de territoire considéré. Dans ce contexte,

---

<sup>35</sup> La qualité de ces nouveaux acteurs est primordiale. Leur engagement doit être caractérisé. Ceci est aidé par la conscience claire de l'objet discuté et du but poursuivi. Une sélection/exclusion ou un encadrement de ces acteurs devraient alors s'ensuivre.

<sup>36</sup> Un système d'information est un dispositif qui permet à un utilisateur de collecter, de stocker et d'analyser des informations fiables, pertinentes et précises. Il peut ne concerner qu'un nombre limité d'informations et peut bien entendu ne demander aucun traitement numérique.

les conditions du respect et de la réactualisation<sup>37</sup> des usages devraient faire l'objet d'un suivi-évaluation approprié qui reste encore à imaginer.

### 3 - CONCLUSION

Le Droit des usages permet de recomposer le récit de la sécurisation foncière à l'échelle d'un territoire, mais pas seulement. Il agit comme un des vecteurs de l'intermédiation culturelle et transcende les régimes juridiques du droit étatique.

En interrogeant la valeur juridique des usages locaux (définis comme des pratiques légitimes et répétées d'une communauté d'ayants droit), le Droit des usages<sup>38</sup> s'inscrit dans un processus de production normative situé à la fois dans le temps et dans l'espace. Ce dispositif amène les acteurs à reconsidérer les rapports de force en présence pour envisager autrement la manière d'habiter leur(s) territoire(s). Les recherches conduites dans le cadre de l'Institut des usages (IDU) témoignent que le Droit des usages se construit en étroite relation avec le droit de l'Etat. Il permet d'investir les possibilités d'une gouvernance partagée expérimentée simultanément par la société civile, le secteur privé, et les administrations déconcentrées et décentralisées. De nouveaux processus de sécurisation foncière fondés sur une approche fonctionnelle du foncier peuvent alors être envisagés.

Pour expérimenter cette approche et mettre en discussion à l'échelle nationale les enjeux de processus de sécurisation foncière fondés sur la reconnaissance des us et coutumes valorisant le et les biens communs, la présente étude se propose d'accompagner les innovations sociales initiées sur l'île Sainte-Marie qui devraient aboutir à la mise en place d'une aire protégée d'un nouveau type.

Deux innovations sociales majeures sont, aujourd'hui encore, accompagnées par les chercheurs du Cirad, de l'Université d'Antananarivo, de l'Université de Diego et de celle de Montpellier. Elles sont issues de travaux de longue haleine conduits en étroite collaboration par le Gret et la PCCADISM : (1) l'adoption du *dina be* (du grand *dina*) de Sainte-Marie et (2) l'adoption du schéma global d'aménagement (SGA) de l'aire protégée de Sainte-Marie (APSM). Ces deux innovations sociales sont de portée générale et concernent l'ensemble du territoire insulaire et sa périphérie marine.

Des sessions de formation-action contribuent à identifier dans le droit positif les références aux « usages » et à analyser les usages reconnus à Sainte-Marie dans différents contextes sectoriels, culturels et/ou historiques. Cette approche transdisciplinaire permet de mettre en exergue les conditions et les potentialités de la reconnaissance des droits locaux par l'Etat et le secteur privé.

Cette étude permet *in fine* de mettre en exergue la valeur ajoutée du Droit des usages dans la construction et la mise en œuvre d'un projet de territoire. Elle répond à la demande des acteurs de terrain d'être mieux informés et formés sur les tenants et les aboutissants de la sécurisation des droits fonciers locaux. Elle devrait, au travers d'expériences de terrain concrètes, contribuer à alimenter les débats relatifs à la formulation du cadre juridique de la politique foncière nationale<sup>39</sup>, notamment en matière d'exercice des droits locaux et de l'expression du faire-commun.

A l'échelle de l'île Sainte-Marie, le faire-commun est expérimenté par les citoyens dans le cadre de leur participation au débat public et aux espaces de délibération qui en découlent. Dans ce contexte, les

<sup>37</sup> Car les usages, contrairement à la tradition, ne sont pas figés, ils évoluent pour s'adapter aux aléas, aux changements de contexte.

<sup>38</sup> Mousseron P., 2023. *Droit des usages*, 2<sup>e</sup> édition, Institut des usages / LexisNexis, Collection Droit des usages, Paris, France.

<sup>39</sup> « La politique nationale foncière vise à mettre en place une gestion foncière concertée et transparente, une planification inclusive de l'usage des espaces, et un accès sécurisé à la terre pour tous, hommes et femmes, permettant un développement socio-économique durable porté par la population, impulsé par des investissements publics et privés renforcés, et ancrés dans les dynamiques locales. » (art. 56 de la loi n° 2015-051 du 03 février 2016 portant orientation de l'aménagement du territoire).

règles constitutionnelles et collectives ont été définies entre les habitants à l'échelle des *fokontany*<sup>40</sup>, au travers de la délégation de mission de service public du Comité exécutif du *dina* ; et les règles opérationnelles, entre les institutions garantes respectivement des intérêts privés, communs et publics, à l'échelle de l'île.

A l'échelle nationale, ce processus contribue à alimenter les réflexions relatives notamment à la révision de certaines lois (dont la loi n° 96-025 sus-citée) et à la formulation d'autres textes du droit étatique (notamment ceux relatifs aux terrains à statut spécifique annoncés par la réforme foncière de 2005 mais encore inachevés : terres communautaires et aires protégées). Il contribue également à enrichir les acteurs de la coopération territoriale<sup>41</sup> issus de la communauté scientifique ou d'organisations de solidarité internationale.

Le faire-commun est un chemin sinueux. La co-construction d'un projet de territoire aussi. Si l'on adopte le tempo de l'essai-erreur, l'innovation sociale devient un creuset pour dépasser les contraintes structurelles des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement. Dans ce mouvement permanent, la quête est l'harmonie... et certains accords sont plus ou moins agréables aux oreilles des parties prenantes directement ou indirectement concernées. Les différents types d'harmonie sont appréciés selon la sensibilité de chacun.

La reconnaissance juridique des usages participe de ce mouvement, et de ce fait ne se prête pas à l'économie d'échelle. La démarche initiée à Sainte-Marie ne pourra pas être répliquée de la même manière dans d'autres domaines ou d'autres contextes, mais elle pourra, espérons-le, inspirer d'autres collectifs soucieux de l'établissement, sur leur territoire, d'une justice sociale et écologique appropriée.

---

<sup>40</sup> Le *fokontany* est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune (art. 2 du décret n° 2004-299 du 03 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *fokontany*).

<sup>41</sup> Aubert S., Botta A. (dir.), 2022. *Les Communs : un autre récit de la coopération territoriale*, Quæ, Collection Nature et Société, 272 p. <https://www.quae-open.com/produit/182/9782759234646/les-communs>