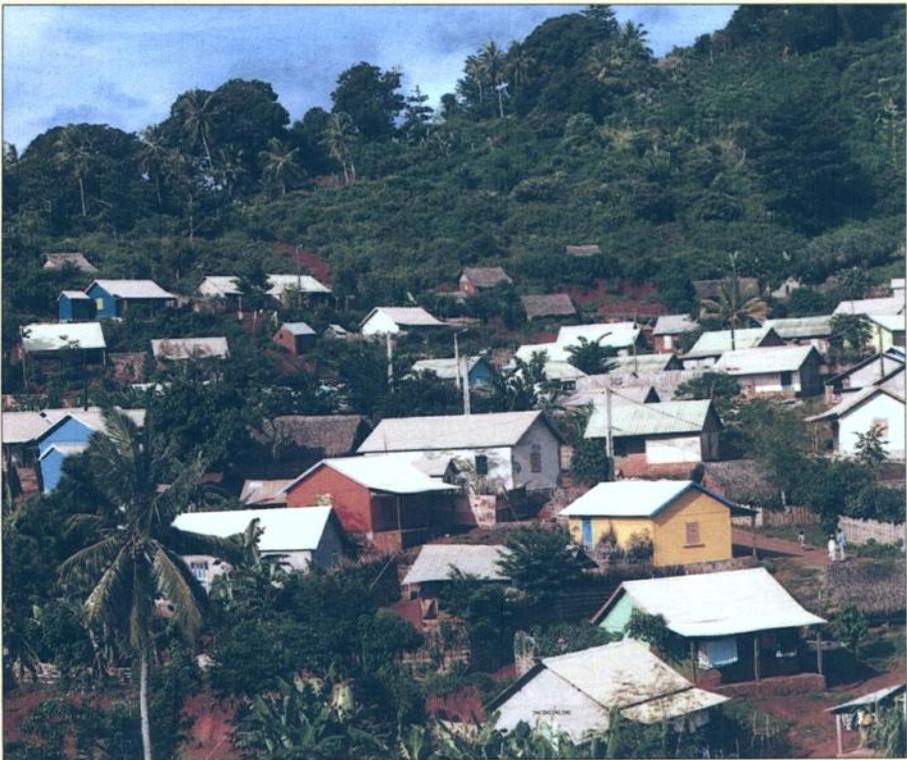


Carole Barthès

L'Etat et le monde rural à Mayotte



CIRAD - KARTHALA

L'ETAT ET LE MONDE RURAL À MAYOTTE

Carole Barthès

L'Etat et le monde rural à Mayotte

Kofu moja kai fusu ndra

« Un seul ongle ne peut écraser un pou »

Cirad

TA 283/04, avenue Agropolis
34398 Montpellier Cedex 5

Karthala

22-24, boulevard Arago
75013 Paris

Remerciements

Je tiens à témoigner ma reconnaissance particulière envers Bina Mouridi, technicien du Cirad, qui m'a accompagnée tout au long de mes recherches à Mayotte. Sa très grande disponibilité, sa précieuse collaboration sur le terrain et sa participation active à la réalisation des enquêtes, à la transcription des entretiens que nous avons réalisés ensemble et à la traduction de certains d'entre eux m'ont grandement aidée à mener à bien le travail de recherche empirique.

Mes remerciements vont aussi au Cirad, qui m'a accueillie au sein du programme tropiques humides et insulaires du département Territoires, environnement et acteurs et qui m'a donné les moyens matériels de réaliser ces investigations. Je pense particulièrement à Benoît Goud, sans qui ce travail n'aurait probablement pas vu le jour et qui a accompagné les débuts de ma recherche.

Je tiens également à remercier tous ceux qui, appartenant aux différentes institutions présentes à Mayotte, ont contribué à ces recherches, à travers divers appuis ou collaborations : les personnes des services de la Direction de l'agriculture et de la forêt, du Cnasea, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, de la chambre professionnelle, de la Direction des affaires culturelles de la préfecture, des coopératives, des services fiscaux, du service topographique et du Domaine, mais aussi les cadis et les élus que j'ai rencontrés.

Je n'oublierai pas de témoigner ma gratitude à tous les Mahorais qui ont bien voulu me faire partager leur savoir, leur expérience et leurs convictions ainsi qu'à tous les amis qui m'ont apporté leur soutien et manifesté leur confiance. L'accueil des uns et le réconfort des autres fut toujours extrêmement chaleureux. Je me souviendrai longtemps de l'hospitalité des familles M'Colo de Chembenyoumba et Salim de Passi-Kéli.

La réalisation du présent ouvrage ne se serait pas concrétisée sans l'association Solagral. Enfin, toute ma reconnaissance va à Guy Durand, qui a dirigé ma thèse, à Jacques Weber, qui a supervisé cet ouvrage, et aux personnes qui ont assuré la relecture du manuscrit. Que celles-ci sachent combien je leur suis redevable.

Sommaire

Avant-propos	9
Introduction	11
LE MILIEU RURAL MAHORAIS	17
L'organisation économique et sociale	19
L'univers des obligations	19
La logique économique et sociale des obligations	29
Des obligations qui structurent les comportements économiques	36
Pluriactivité et dynamique des systèmes d'activité	40
L'agropastoralisme	49
Les caractéristiques générales du secteur agricole	49
Systèmes de production et de culture	52
Rôles et fonctions de l'activité agropastorale	63
Le système foncier	77
Un système foncier complexe	77
Les modalités d'accès et d'usage de la terre et des ressources	86
La terre : un bien marchand ou un patrimoine ?	99
HISTOIRE ET FONDEMENT DES POLITIQUES D'INTERVENTION	105
De la colonisation à l'assimilation	107
L'insertion de Mayotte dans la République française	107
Mise en place, développement et agonie du modèle agroexportateur	113
De la rente agricole à l'assimilation	122
Les politiques agricoles et foncières	133
L'enjeu économique puis social de l'activité agropastorale	134
Le choix politique d'un modèle de développement agricole	138
Une situation foncière problématique ?	149
Les modalités d'application de la réforme foncière	152

DES DYNAMIQUES ENTRE RÉSISTANCE ET ADAPTATION	157
Système agraire et politique agricole	159
Les résultats mitigés de la politique agricole	159
Un investissement limité dans l'activité agropastorale	167
Les effets induits de la politique agricole : résistance, rupture, adaptation	174
Système foncier et réforme	187
Une immatriculation non généralisée des terres agricoles	187
Jeux d'acteurs et conflits fonciers	195
La recomposition des pratiques de sécurisation des droits fonciers	200
ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES RURALES	207
Références bibliographiques	215
Annexes	222
Lexique des termes mahorais	237

Avant-propos

Cet ouvrage est le fruit de recherches en économie agricole menées à Mayotte entre octobre 1997 et janvier 2000 afin de mieux comprendre la réalité agraire mahoraise et son évolution. Ces travaux, qui ont donné lieu à la rédaction d'une thèse de doctorat en économie de l'agriculture et des ressources (Barthès, 2001), se sont déroulés au sein du Cirad, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

Cet organisme intervient dans l'île depuis 1995, mandaté par la Collectivité territoriale et l'Etat. Dans le cadre d'une première convention (1995-1999) avec les autorités de Mayotte, le Cirad a établi, selon une approche systémique et pluridisciplinaire, un diagnostic du fonctionnement de l'agriculture dite « traditionnelle » et de ses possibilités d'amélioration. Ce diagnostic devait permettre à l'administration de mieux répondre aux problèmes spécifiques de cette agriculture, peu modifiée par les actions de développement. Il devait aussi contribuer à l'élaboration de politiques plus cohérentes et mieux adaptées à la réalité et orienter les interventions ultérieures de la recherche.

Ce document livre les conclusions d'une partie de ces recherches, issues de nombreuses enquêtes sur le terrain. L'approche retenue a été micro-économique, qualitative et significative de la dynamique agraire. Elle a conduit à privilégier une méthode d'investigation empirique, fondée sur la combinaison de plusieurs modes de production de données : collecte de sources écrites et orales, entretiens et observations lors de visites, de séjours dans des familles mahoraises ou de fêtes familiales et villageoises.

Les recherches se fondent sur le suivi régulier et prolongé de onze groupes familiaux localisés dans quatre villages : Chembenyoumba, Ongojou, Passi-Kéli, M'tsapéré (voir la carte du hors-texte). Ces groupes ont été choisis en fonction de leur capacité à représenter la diversité des systèmes de production agricole mahorais. A la réalisation de ces onze monographies s'est ajoutée la collecte de quarante trajectoires de vie autour de la place et du rôle de l'activité agropastorale dans les systèmes d'activité évolutifs des individus ou de leur famille, de leurs pratiques de gestion du foncier ainsi que de leur comportement en ce qui concerne les droits et les obligations familiales ou villageoises. Une soixantaine d'entretiens ont également été réalisés afin d'identifier les institutions et les droits fonciers locaux, la représentation autochtone de la propriété et les pratiques de sécurisation foncière. Ces entretiens devaient aussi permettre de qualifier la réforme suivant les dires des acteurs et de mesurer ses effets induits. Trois études de cas ont été effectuées sur des conflits liés à l'activité agricole et au foncier, auprès de

deux jeunes agriculteurs « installés » et d'un village. Elles visaient à établir l'origine et la nature des conflits, à identifier les revendications de chaque partie ainsi que les instances de régulation mobilisées. Par ailleurs, plusieurs sources écrites et orales ont été collectées et analysées concernant la société mahoraise, l'histoire agraire et politique de l'île ainsi que l'intervention publique sur le territoire, tant en matière agricole que foncière : ouvrages, documents administratifs, mémoires d'études, données statistiques diverses — telles que des données de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), de la Direction de l'agriculture et de la forêt, registre agricole de Mayotte, d'Agramay et Stat-Agri essentiellement, de l'Iedom (Institut d'émission d'outre-mer), des douanes —, ou encore témoignages de personnes-ressources. Ce dispositif a été complété, en accord avec les administrations, par la consultation et l'exploitation de bases de données administratives : fichier foncier, fichier du registre agricole de Mayotte, registres des cadis.

Pour des raisons de confidentialité, les noms de personnes figurant dans le texte ont été changés. Le document n'a pas pu prendre en compte les données postérieures à 2000 et la plupart des chiffres qui apparaissent dans le texte se réfèrent à la période où les recherches ont été menées. Depuis lors, Mayotte a connu des évolutions qui ne semblent pas devoir modifier les résultats présentés. Pour des questions de cohérence, le terme de Collectivité territoriale de Mayotte a été maintenu dans le texte, bien que celle-ci soit devenue Collectivité départementale de Mayotte en 2000.

Les termes en langue mahoraise, qui figurent dans le texte en italique, sont notés en écriture phonétique : le mahorais, qui est une langue orale dérivée du swahili, n'a pas d'orthographe. Par exemple, le « u » se prononce « ou » et le « e » se prononce « é ». Un lexique reprend les principaux termes utilisés dans l'ouvrage. L'orthographe des noms des villages ou des lieux-dits est celle qui leur a été donnée par les pouvoirs publics.

Le sous-titre de l'ouvrage est un proverbe mahorais, « *Kofu moja kai fusu ndra* », « Un seul ongle ne peut écraser un pou ». Il résume à lui seul l'essence d'une société marquée par une forte solidarité et une conception du développement fondée sur l'implication et la participation active des populations dans l'élaboration et le pilotage des projets d'intervention.

L'hypothèse testée au cours de ce travail est qu'une conception plus directive, conçue en termes administratifs, sans la participation des intéressés, a toutes les chances de se heurter à de nombreux obstacles.

Si quelques recommandations opérationnelles sont formulées, elles ne sauraient constituer un catalogue de recettes. Elles n'ont d'autre prétention que de traduire en termes positifs les enseignements pratiques qui peuvent être tirés de cette réflexion.

Introduction

L'île de Mayotte est située dans l'océan Indien, à l'entrée nord du canal de Mozambique, entre la côte est de l'Afrique et la côte nord-ouest de Madagascar. Ses 375 kilomètres carrés se composent de la Grande-Terre, de la Petite-Terre et d'une vingtaine de petits îlots, pour la plupart inhabités. Une barge relie régulièrement l'ancienne capitale à la nouvelle : Dzaoudzi et Mamoudzou sont distantes de 2,8 kilomètres.

Avec les îles de la République fédérale islamique des Comores — Grande Comore (Ngadzidja), Mohéli (Moili), Anjouan (Ndzouani) —, Mayotte constitue l'archipel des Comores. Unité géographique et culturelle, cet archipel est depuis longtemps marqué par des relations étroites, notamment par des échanges fréquents de populations liées par la parenté et proches du point de vue économique. On trouve sur ces îles les mêmes cultures principales que dans le nord de Madagascar : cocotier, bananier, manioc, vanillier, ylang-ylang.

Les îles de l'archipel partagent également une même histoire ancienne, faite de migrations, qui ont généré une culture plurielle, commune aux quatre îles. L'histoire du peuplement de l'archipel est en effet caractérisée par l'arrivée, par vagues successives et à différentes périodes, de populations diverses : Bantous, Swahilis, Arabo-Shiraziens, Sakalavas, Européens, Indiens, Comoriens, Malgaches.

La situation linguistique de Mayotte reflète cette histoire puisque plusieurs langues se côtoient : le shimaore (dérivé du parler swahili), le shibushi (dérivé du parler malgache), l'arabe (langue religieuse dont les caractères sont utilisés dans la transcription du shimaore oral), le français, le shidzuani (anjouanais) et le shingazidja (grand-comorien). Aujourd'hui, moins de 20 % des Mahorais parlent français et, parmi eux, nombreux sont ceux qui ne maîtrisent pas cette langue.

Cette diversité des origines s'efface en partie devant l'unité religieuse autour de l'islam, pratiqué par 99 % de la population, facteur de cohésion, de contrôle et d'organisation de la vie sociale. La particularité de l'islam mahorais (et comorien) est d'avoir toléré des compromis permanents avec les traditions et les structures de parenté bantoues et malgaches et d'avoir laissé à la société ses croyances animistes. Par exemple, la filiation matrilineaire a été conservée, de même que d'autres traits culturels, telles les cérémonies rituelles (*Rumbu, Patrosi*).

La spécificité de Mayotte tient à son évolution historique. En 1841, elle devient française, avant les autres îles des Comores. Son histoire est par la suite marquée par une succession de statuts : de colonie française,

elle est instituée avec la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, Territoire des Comores en 1946, puis Territoire d'outre-mer en 1957. Mais, en 1976, elle choisit de rester française, alors que les autres îles de l'archipel accèdent à l'indépendance. Elle est alors érigée en Collectivité territoriale de la République française de droit particulier¹. Cet événement juridique sera à l'origine de l'opposition géopolitique persistante de l'île avec la république fédérale islamique des Comores.

Depuis 1976, Mayotte plaide, par le biais de la majorité de ses élus, pour l'acquisition d'un statut irrévocable dans la nation française. En 2000, après consultation de sa population, elle devient Collectivité départementale pour être Département d'outre-mer d'ici dix ans, laps de temps que les élus locaux et le gouvernement français jugent nécessaire pour adopter progressivement une organisation juridique, économique et sociale plus proche du droit commun et pour doter peu à peu les collectivités locales de compétences élargies.

Le choix d'ancrer davantage Mayotte à la République française propulse le Territoire dans une phase de départementalisation, dès le début des années 80 : il s'agit de rattraper les retards structurels et d'asseoir le développement économique et social de l'île. Dans cette optique progressiste et républicaine, le développement est conçu comme une transition nécessaire et progressive vers une forme de société « moderne », à l'image de la société métropolitaine : il ne se comprend pas comme l'expression par les populations de leurs besoins, auxquels l'administration chercherait à répondre. La transition, impulsée de l'extérieur, est mise en marche et entretenue grâce à un ensemble de mesures impliquant le transfert de savoirs, de techniques et de formes d'organisation de la métropole vers Mayotte, dans un contexte économique, sociologique et culturel différent. Le développement accéléré que le Territoire connaît depuis une vingtaine d'années se fait au prix d'un interventionnisme fort et d'investissements lourds de l'Etat, qui se différencient peu de ce que l'on observe dans les autres Dom-Tom.

L'augmentation massive des transferts publics et l'évolution des modes de consommation placent Mayotte dans une dépendance forte et croissante à l'égard de l'Etat français. L'économie mahoraise possède certains traits macroéconomiques caractéristiques d'une économie de transferts

1. Dans les domaines législatif et réglementaire, les textes ne s'appliquent que sur « mention expresse » et peuvent être adaptés. Le statut de Collectivité territoriale confère à l'île une autonomie fiscale et douanière. Le Territoire, divisé en 19 cantons et 17 communes, est régi par un représentant du gouvernement ayant rang de préfet. Celui-ci a en charge le contrôle administratif, le respect des lois, l'instruction des affaires et l'exécution des décisions du Conseil général.

(Minet et Weber, 1992 ; Thébaud, 1996) : atrophie progressive du secteur primaire, hypertrophie du secteur tertiaire non marchand, en particulier de l'administration, vivacité du secteur du bâtiment conditionnée par la commande publique, déséquilibre de la balance commerciale. Le taux de couverture des importations par les exportations est inférieur à 4 % en moyenne sur la période de 1992 à 1997. En 1998, les importations représentaient 914 millions de francs, tandis que les exportations ne rapportaient que 19 millions de francs. Bien que l'agriculture soit encore le premier poste des exportations, sa part dans les recettes d'exportation ne cesse de diminuer. En 1998, l'exportation de produits agricoles générait 5 millions de francs, contre 7 millions de francs en 1996.

La structure de la population mahoraise est caractéristique d'un pays en voie de développement : environ 60 % de la population a moins de 20 ans et 15 % plus de 40 ans. Elle a été multipliée par quatre de 1966 à 1997. En 1998, l'Insee estimait la population à 148 000 habitants. Si le taux annuel de croissance (5,8 %) se maintient, la population pourrait doubler d'ici à quinze ans.

A la croissance exceptionnelle de cette population jeune s'ajoute l'immigration des îles voisines, importante mais difficilement chiffrable parce qu'elle est pour partie clandestine. L'essor de cette immigration de proximité, surtout depuis la fin des années 80, résulte de l'accroissement de l'activité économique de Mayotte : la création de nouveaux emplois attire les travailleurs immigrés, qui disposent souvent d'un savoir-faire supérieur. Les Anjouanais¹ sont, par exemple, recherchés dans les emplois du bâtiment et de la pêche. Les rémunérations sont de plus supérieures à celles de leur pays d'origine : alors que le Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance) est fixé à 2 600 francs par mois à Mayotte, le salaire moyen mensuel anjouanais est d'environ 400 francs. La qualité et la gratuité des soins médicaux à Mayotte est une raison supplémentaire pour immigrer.

Cette évolution n'est pas sans poser des problèmes de création d'emploi, de formation, d'occupation et d'aménagement de l'espace, dans une île dont les caractéristiques climatiques et morphopédologiques ont créé des écosystèmes fragiles, déstabilisés par les évolutions en cours. La pression foncière est perçue par les élus et l'administration comme particulièrement préoccupante pour le développement futur de l'île et pour le maintien de la cohésion sociale. Quant à l'agriculture, elle ne permet pas

1. Seuls 80 kilomètres séparent Anjouan de Mayotte. La proximité des deux îles et la situation économique difficile que connaît Anjouan depuis peu ont exacerbé l'immigration clandestine vers Mayotte.

actuellement d'assurer l'autosuffisance alimentaire d'une population croissante. Les importations de produits alimentaires constituent un poste important : en 1998, 25 % des importations, en valeur, étaient constituées par des importations alimentaires.

La part décroissante de l'agriculture dans la balance commerciale masque néanmoins l'importance que revêt encore aujourd'hui cette activité dans l'économie locale. L'agriculture occupe en effet une place significative en termes d'emploi, d'alimentation de la population et de revenu. De plus, elle est au centre du discours politique. En effet, face aux enjeux du « développement économique et social », priorité est donnée au soutien des activités productives existantes. Pour les autorités, le développement de l'agriculture doit permettre d'alimenter une population croissante, de réduire la dépendance alimentaire de l'île et de fournir des emplois et des revenus en fixant le maximum de gens à la terre, tout en développant des pratiques respectueuses de l'environnement. Ce défi posé, des politiques agricoles et foncières, assorties de mesures incitatives et réglementaires, ont graduellement vu le jour.

Du fait des politiques d'intervention, la société mahoraise est confrontée à des changements, qui révolutionnent ses structures sociales et ses valeurs. La différence de culture est telle que l'application des modèles de développement proposés par les pouvoirs publics rencontre de nombreuses difficultés, souvent désignées comme les obstacles sociaux et culturels au changement. La mise en contact de deux réalités profondément contrastées engendre des contradictions. Dans le domaine agricole comme dans le domaine foncier, les instruments d'intervention qui apparaissent progressivement vont se confronter à une réalité rurale complexe et interagir avec elle.

Les experts qui se sont succédé à Mayotte ont régulièrement souligné l'efficacité limitée des politiques agricoles et foncières eu égard aux objectifs initialement fixés. Pourtant, ces politiques transforment la société rurale mahoraise. En même temps qu'apparaissent un certain nombre de blocages du développement, surgissent des changements dans les pratiques agricoles et foncières. Les politiques agraires ont des effets variés, les Mahorais recevant différemment, selon les circonstances, l'impact métropolitain. Elles s'ajoutent sans les faire disparaître, mais en les modifiant parfois, aux formes de régulation préexistantes.

L'objectif de cet ouvrage est d'apporter un éclairage sur la dynamique agraire du milieu rural mahorais. A la lumière des évolutions en cours, une réflexion sur la pertinence de l'intervention publique est proposée. Il s'agit de dépasser l'opposition courante entre, d'une part, une analyse de l'action publique qui surestime sa capacité à assurer une transition et,

d'autre part, une analyse qui sous-estime cette capacité en faisant valoir les facteurs culturels comme blocage.

L'enjeu est d'examiner la singularité et la complexité de la réalité agraire mahoraise de l'intérieur et d'en analyser les processus dynamiques d'évolution, afin de mieux comprendre le décalage existant entre la volonté publique de changement et le changement globalement observé. Pourquoi les changements que l'intervention publique se propose de promouvoir ne se produisent-ils pas globalement ? Quelles évolutions non prévisibles les politiques agraires induisent-elles ? D'un point de vue pratique, comment traduire ces observations en recommandations susceptibles d'asseoir les politiques d'intervention futures, pour préparer de façon efficace l'avenir de Mayotte ?

L'ouvrage se compose de trois parties. Les deux premières fournissent les clés pour comprendre la dynamique agraire mahoraise, et la troisième l'étudie. La première partie tente de cerner la société mahoraise : qui sont les Mahorais et quelles sont leurs activités, quels sont les fondements socioculturels et économiques de la société. Elle présente notamment l'activité agropastorale (l'agriculture et l'élevage) et le système foncier coutumier. La deuxième partie examine pourquoi et comment les politiques de développement ont tenté et tentent de transformer la société mahoraise. Il s'agit de comprendre les fondements des politiques actuelles : quels sont les facteurs historiques, politiques, économiques et sociaux qui les déterminent ? Cette partie analyse en détail la structuration progressive de l'intervention publique à Mayotte, depuis l'époque de la prise de possession de l'île jusqu'à aujourd'hui, et les politiques agricoles et foncières actuelles, à travers leurs justifications et leurs modalités d'action. La troisième partie examine la dynamique agraire résultant essentiellement des actions menées par les autorités pour le développement de Mayotte, en s'attachant à explorer le décalage entre le changement postulé par les pouvoirs publics et le changement effectif, et à expliciter le processus de cette dynamique d'interaction. Il s'agit de montrer que, si les politiques n'ont pas les effets escomptés, elles induisent des réponses diverses en définissant de nouveaux enjeux : elles entraînent des résistances, des adaptations ou des ruptures dans les pratiques agricoles et foncières des Mahorais.

En conclusion, compte tenu du sens des dynamiques en cours, quelles sont les options autres que les politiques actuelles ? Comment repenser le rapport entre l'Etat et la société ? Comment ouvrir de nouveaux chemins aux politiques ? Comment réinventer, en quelque sorte, le développement ?

LE MILIEU RURAL MAHORAIS

