



## Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et limites

*P. Burnod<sup>\*&\*\*</sup>, R. Andrianirina-Ratsialonana<sup>\*\*</sup>, Z. Ravelomanantsoa<sup>\*\*\*</sup> <sup>1</sup>*

### *Résumé*

Basée sur la reconnaissance légale des droits fonciers locaux, la réforme foncière malgache s'attache plus à la formalisation des droits qu'à la gouvernance foncière. Elle permet, au travers de la certification, l'enregistrement de la propriété privée (et non d'autres faisceaux de droits) pour des individus (plus que des collectifs) mais, à la différence du titre, cet enregistrement porte sur des droits d'ores et déjà acquis et socialement reconnus. La politique foncière rompt le monopole de l'administration foncière et confère de nouvelles compétences aux communes (guichet foncier). Elle ne reconnaît pas cependant explicitement ni une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière (gestion des conflits, validation des transactions) ni la diversité des modes de régulation et des institutions locales.

Les guichets fonciers, présents dans un tiers des communes, connaissent des trajectoires contrastées. Un tiers des guichets ont su faire preuve de résilience, plus de la moitié sont dans une situation difficile et un dixième ont cessé leur activité. Ils font à présent face à des enjeux majeurs relatifs à : l'actualisation des systèmes d'information ; leur pérennité financière – le pari sur les gains des certificats se reportant à présent sur ceux de la fiscalité foncière ; leur insertion dans la gouvernance locale et leur appropriation par les équipes communales, les autres instances d'autorités et la population.

La certification n'est pas réservée à une élite mais apparaît au contraire relativement accessible. Nettement plus sollicitée que l'immatriculation depuis 2005, elle reste mobilisée de façon limitée (9% des ménages en moyenne dans les communes avec guichet). Par ailleurs, les liens de causalité supposés étant ténus, la certification n'a pas eu d'effet notable sur l'accès au crédit, l'investissement ou l'activité des marchés.

L'expérience malgache rappelle à nouveau l'importance de découpler formalisation et sécurisation. La demande en certificat est en effet limitée du fait du caractère non généralisé de l'insécurité foncière et de la diversité de dispositifs de sécurisation dont disposent les ménages. La certification, source de sécurisation pour certains, peut parfois générer de l'exclusion pour d'autres. Mais au delà de la certification, le guichet foncier peut contribuer à garantir les droits par ses rôles d'information et d'aiguillage dans les conflits. Néanmoins, la prise en compte par les décideurs publics – notamment lors de l'allocation de terres à des investisseurs – des guichets fonciers et, en amont, des nouvelles lois protégeant les droits fonciers locaux, est loin d'être systématique et rappelle l'importance des dispositifs d'information, de contrôle et de contre-pouvoirs dans la mise en pratique des lois.

La réforme a eu comme apports majeurs le guichet foncier et les certificats, mais ces dispositifs, à défaut de s'y substituer, se superposent et s'articulent aux arrangements fonciers existants. A la veille de son acte II se posent des questions clés quant aux options à consolider : le renforcement des dispositifs de formalisation (recensement fiscal systématique couplé à la certification groupée) et/ou l'orientation vers une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière offrant l'opportunité aux communes de composer avec les différentes modes de validation et de co-arbitrer avec les différentes instances d'autorités locales.

<sup>1</sup> \* CIRAD, \*\* Observatoire du Foncier, \*\*\* Programme National Foncier – [perrine.burnod@cirad.fr](mailto:perrine.burnod@cirad.fr); [ratsialonana@observatoire-foncier.mg](mailto:ratsialonana@observatoire-foncier.mg) ; [zopnf@moov.mg](mailto:zopnf@moov.mg)

## 1. Une politique axée sur l'enregistrement des droits

Depuis 2005, les lois foncières à la base de la réforme (lois 2005-019 et 2006-031) stipulent la fin de la présomption de domanialité et créent la propriété privée non titrée (PPNT) pour reconnaître légalement les droits fonciers locaux. De façon parallèle au titre, la certification formalise – à la demande du détenteur du droits – uniquement la propriété privée (et non d'autres faisceaux de droits sur le foncier ou les ressources naturelles) et ce, pour un ou plusieurs individus (et non pour un collectif<sup>2</sup>). Mais, de façon alternative au titre, elle est organisée dans l'objectif de n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement (Teyssier et al., 2009 ; Rochegude, 2010).

La nouvelle politique foncière rompt – d'un point de vue légal et politico-institutionnel – le monopole que détenait jusqu'alors l'administration foncière. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits fonciers via la mise en place d'un guichet foncier (Teyssier et al., 2009). Elle ne reconnaît cependant pas une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière (arbitrage des conflits, validation des transactions)<sup>3</sup>. De même, elle s'appuie mais n'induit pas une reconnaissance explicite de la diversité des modes locaux de régulation au niveau local (tels que les « petits papiers »). Elle prend en compte le rôle des chefs de *fokontany* et des *RaiamandReny* (notables ou doyens), en les associant au processus de certification<sup>4</sup>. Elle ne fait cependant pas mention explicite des autres instances d'autorités locales (coutumières, religieuses, économiques ; plus ou moins présentes et actives selon les régions) (voir aussi Droy et al., 2010).

## 2. Avancées et difficultés des guichets fonciers

Le volet le plus innovant de la réforme et le plus visible en termes de changements est celui de la décentralisation de la gestion foncière. Le volet de la modernisation des services fonciers n'a finalement généré de façon notable ni évolution organisationnelle, ni changement de pratiques, ni impacts pour les usagers, mis à part la rénovation des archives et bâtiments (Comby, 2011 ; Andrianirina-Ratsialonana et Legendre, 2011 ; Thinon et Rakotoarison, 2013). Pourtant, ces deux volets ont reçu un budget similaire<sup>5</sup>.

En l'espace de 6 ans, 483 guichets communaux ont été créés (un tiers des communes). Bien que quelques rares guichets aient été créés de façon autonome, la plupart ont été mis en place au rythme des financements disponibles des bailleurs (le coût de création d'un guichet étant compris entre 12 000 et 30 000€). Le stade de l'expérience pilote a bel et bien été dépassé mais des questions clés se posent à présent sur le devenir de l'ensemble de ces guichets et sur la pertinence d'en créer de nouveaux dans toutes les communes de l'île.

Actuellement, les guichets sont présents dans les communes avec la plus forte densité foncière, la meilleure accessibilité<sup>6</sup>, et/ou dans les zones d'intervention des projets de développement. Cette répartition témoigne d'une logique d'efficacité de l'action et de l'accompagnement (« toucher le plus de monde possible dans les zones à plus fort enjeux fonciers ») mais renforce les inégalités

<sup>2</sup> La formalisation peut être au nom d'un collectif disposant d'un statut formel, cas rare dans la pratique. Voir également sur ce point Aubert et al., 2013.

<sup>3</sup> Pour des comparaisons sur les modalités de décentralisation selon les pays : Fithpatrick, 2005 ; Bruce et Knox, 2009 ; Lavigne Delville et al., 2001.

<sup>4</sup> Le *fokontany* est la plus petite entité administrative. Les *RaiamandReny* participant aux commissions de reconnaissance locale sont censés être élus par la population (ils sont parfois nommés par le maire). Dans la pratique, mais le thème serait à approfondir, la population n'envisage pas d'élire des représentants d'autorités locales religieuses ou coutumières pour ces commissions mais elle les consulte avant toute formalisation.

<sup>5</sup> Ils ont respectivement utilisés 21 et 25 Millions USD, couvrant 80% du budget de la réforme de 2005 et 2010.

<sup>6</sup> Bien qu'elles ne soient pas toutes desservies par des routes goudronnées.

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

territoriales en termes d'accès aux services publics. Par ailleurs, très peu de guichets ont été installés dans des communes dites urbaines, du fait d'une absence de politique foncière urbaine ou, plus exactement, d'une politique implicite de partage du territoire laissant l'urbain potentiellement plus rémunérateur aux services fonciers.

La demande en certificat est limitée, contrairement aux attentes des fondateurs et bailleurs de la réforme basées sur le faible coût du certificat, le court délai de délivrance<sup>7</sup>, la simplicité de la procédure et la proximité des guichets. Au niveau national, fin 2012, environ 180 000 demandes ont été déposées et 96 000 certificats délivrés (cf. illustration 1, Observatoire du Foncier). Si ce chiffre est conséquent au regard du nombre de titres délivrés ces dernières décennies, il est source d'interrogations une fois rapporté à l'échelle communale. En moyenne, la demande en certificat a oscillé entre 38 à 261 certificats par commune et par an (cf. illustration 2, PNF et Observatoire du Foncier).

Autonomisés de façon précoce après seulement une à deux années d'existence, pour cause de suspension des financements internationaux liés à la crise politique, les guichets ont connu des trajectoires très contrastées. Un tiers des guichets ont su faire preuve de résilience<sup>8</sup>, plus de la moitié sont dans une situation difficile<sup>9</sup> et un dixième ont cessé leur activité (PNF&OF, cf. carte 1).

Les difficultés de fonctionnement ont souvent été imputées par les opérateurs de la réforme à des retards d'appuis techniques ou de manque de formation. Mais ces difficultés comme la réussite du GF semblent résulter en partie de la disponibilité de financement et de la santé financière de la commune (le maintien du guichet exigeant 5 000 à 7 000 USD par an, soit 20 à 80% d'un budget communal) (Andrianirina et al., 2013). Le transfert de compétences aux communes n'a pas été suivi d'un transfert pérenne de moyens et, en comparaison avec l'immatriculation, le coût de la certification est majoritairement reporté sur l'utilisateur (Andrianirina-Ratsialonana, 2009). Ces difficultés comme ces réussites résultent ensuite et, surtout, de la motivation de l'équipe communale – à la fois source et résultante d'une faible demande sociale en formalisation légale.

Les guichets font face aujourd'hui à des enjeux majeurs en termes de (Comby, 2011):

- pérennité technique, liés à la conservation, à l'actualisation des données par les usagers, à l'informatisation et, surtout, à la réticence de l'administration à changer de pratiques pour des raisons politiques et économiques;
- de pérennité financière : si les frais de fonctionnement des guichets ne peuvent être couverts ni par les recettes des certificats ni à court terme par des transferts en provenance de l'Etat, apparaît à présent la possibilité – non garantie – de compter sur la fiscalité foncière ;
- de crédibilité sociale : l'évolution de la confiance des villageois dans le certificat<sup>10</sup> comme le devenir des terrains certifiés sont incertains, notamment pour les guichets en suspension (incitant certains à transformer leur certificat en titre).

<sup>7</sup> Le coût du certificat (de 9 à 14 USD) est 50 fois moindre que celui du titre (de 500 et 700 USD) et le délai de délivrance (de 6 à 18 mois) est 10 fois moindre que celui du titre (de 6 à 10 ans).

<sup>8</sup> Ils se sont maintenus grâce à des financements relais (projets thématique de bailleurs), des fonds propres (fiscalité locale), une augmentation des tarifs des certificats et une réduction des activités du guichet (passage de deux à un agent, rémunération à mi-temps de l'agent, diminution du nombre de jours d'ouverture, valorisation de l'agent pour entreprendre diverses tâches au sein de la mairie : fiscalité, secrétariat, etc.).

<sup>9</sup> Ouverture ponctuelle du guichet, l'absence de budget de fonctionnement, des dossiers délivrés au compte-gouttes et une quasi-absence de nouvelles demandes de certificat.

<sup>10</sup> Certains ayant peu confiance en cet outil associé au gouvernement précédent ou à un projet de développement.

### 3. Découpler sécurisation et formalisation

#### 3.1. Une demande limitée en certificat

Ce faible besoin en formalisation provient principalement de deux facteurs (Burnod et al., 2012):

- le sentiment d'insécurité foncière en milieu rural, postulé comme généralisé par les fondateurs de la réforme, n'est pas systématique. D'une part, les conflits ne concernent qu'une toute petite fraction des parcelles (2% des parcelles l'étude PECF<sup>11</sup>). D'autre part, si de nombreux ménages ressentent que leurs droits ne sont pas pleinement assurés dans le long terme, peu d'entre eux craignent de les voir contestés dans le court terme (8,2% des ménages dans l'étude PECF)<sup>12</sup>,
- les ménages disposent d'un éventail de pratiques de sécurisation et les combinent selon les caractéristiques des parcelles (origine des droits, qualité agronomique, challengers potentiels) et les territoires (entre autres Rakoto, 1995 ; Ottino, 1998; Leroy et al., 2006 ; Aubert et al., 2008 ; Muttenger, 2010). Le mode de sécurisation foncière primordial en milieu rural est fondé sur la reconnaissance sociale par les pairs et les institutions locales. La volonté de sécuriser des transferts et de valider des droits, par réaction ou par reproduction des pratiques administratives (cf. Lavigne Delville, 2003), s'est également traduite par l'établissement de « petits papiers<sup>13</sup> ». Le recours à une formalisation légale par le certificat ou le titre est finalement la moins courante (cf. illustration 3).

#### 3.2. Certification : gain ou perte de sécurité

Les demandes de certificat s'inscrivent dans deux logiques principales (Burnod et al., 2012). La première est une démarche proactive motivée par la volonté de réaffirmer ses droits de propriété (en cas de menaces concrètes pour les ménages les plus pauvres, de façon plus systématique pour les ménages les plus aisés). Une seconde est une logique d'opportunité, suscitée lors des campagnes informationnelles et promotionnelles menées au niveau des villages (72% des certificats dans étude PECF). Dans les deux cas, le certificat joue positivement sur le sentiment de sécurité foncière des détenteurs, comme le font les petits papiers, mais il est considéré comme offrant une meilleure garantie pour sécuriser les droits des descendants.

Les ménages certifient en priorité les parcelles qui sont les plus importantes en termes économique et sociale pour la reproduction du ménage (ex : rizières), les plus soumis à un risque de contestation par un tiers et/ou dans la plupart des cas, celles pour lesquelles ils se considèrent propriétaires à part entière (propriété de fait et absence de régulation (supra)-familiale) (ex : parcelles achetées) (étude PECF ; Boué, à paraître). Par contre, les ménages, quels que soient leurs niveaux de richesse et d'éducation, certifient peu les parcelles pour lesquelles ils se sentent détenteurs de droits légitimes et reconnus et/ou sur lesquelles ils ne disposent pas de l'ensemble du faisceau de droits (ex : parcelles héritées) (*opus cit*).

Dans un contexte de pluralisme juridique, plus ou moins marqué selon les régions, la certification tente de ne valider légalement que les droits socialement reconnus en associant : l'information des villageois, la validation des droits par une commission locale<sup>14</sup> et, enfin, la possibilité de faire opposition (2% des demandes au niveau national fin 2012 – Observatoire du Foncier). De ce fait, dans les communes où l'équipe communale respecte *a minima* les différentes étapes du processus, la formalisation étant volontaire et non obligatoire, le nombre de demandes limitées et la plupart des

<sup>11</sup> L'étude sur la Perception et les Effets de la Certification Foncière (PECF) a été menée par l'Observatoire du Foncier, l'IRD et le Cirad dans 4 régions et 9 communes rurales dotées de Guichets Fonciers. Elle est basée sur des enquêtes quantitatives auprès de 1 862 ménages (et plus de 7300 parcelles). Les résultats de l'étude sont représentatifs à l'échelle des 9 communes et non de l'ensemble des communes de l'île.

<sup>12</sup> Le cas échéant, les craintes sont liées à l'intervention d'un membre de la famille (50% des cas) (étude PECF).

<sup>13</sup> Ce sont des actes sous seing privé de vente ou d'héritage ou des attestations de mise en valeur, pour certains enregistrés/délivrés par la *fokontany* ou la commune. Ils valident les transactions et l'origine des droits.

<sup>14</sup> Composée du chef de *fokontany*, des voisins de la parcelle concernée et des *RaiamandReny* (doyens, notables).

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

ménages demeurant soumis au contrôle de leur famille et des institutions locales, la certification est source de sécurisation (même si elle peut générer dans certains cas de l'exclusion, notamment en intrafamilial). Néanmoins, quelques certificats sont délivrés sans respecter le processus établi<sup>15</sup>. La certification est alors source d'insécurité et profite à des personnes influentes auxquelles les villageois n'osent pas s'opposer de façon systématique (des cas de mobilisation collective existent).

### 3.2. Le guichet - et non uniquement le certificat – comme facteur de sécurisation

La certification réveille des litiges mais permet aussi d'en résoudre au niveau local comme au niveau des tribunaux. Dans la majorité des cas, le guichet foncier assure l'aiguillage plus que la résolution des conflits (Burnod et al., 2012). En amont, le guichet – au-delà de la certification – contribue à l'autonomisation juridique des populations<sup>16</sup> (Andrianirina et al., 2012). Le guichet est visité par des ménages qui souhaitent seulement obtenir des renseignements et qui, pour la plupart, n'avaient jamais eu l'opportunité de se rendre dans un service foncier<sup>17</sup>. Egalement, mais de façon encore exceptionnelle, le guichet peut être mobilisé pour défendre les droits d'un collectif. Mais, dans la pratique, la propriété privée non titrée (PPNT) n'est reconnue que lorsque l'administration foncière le souhaite et lorsqu'elle est matérialisée par un certificat<sup>18</sup>. Lors de l'immatriculation de terres au nom de l'Etat pour les céder en bail à des investisseurs, les représentants de l'Etat, maire y compris, sont susceptibles d'ignorer ou feignent d'ignorer l'existence de la PPNT comme celle des guichets (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2011 ; Burnod et al. ; 2013 a&b).

## 4. Certification : accessible à tous mais peu mobilisée

Les ménages qui détiennent des certificats sont encore limités (9% en moyenne dans les communes avec GF). Mais leurs profils sont très variés en termes de richesse, d'éducation, d'origine, et d'enclavement du village de résidence<sup>19</sup> (étude PECF). La certification n'est pas réservée à une élite mais apparaît au contraire relativement accessible. Cependant, plus les ménages sont aisés et éduqués, plus il est fréquent qu'ils recourent à l'écrit (petits papiers) et à la légalisation de leurs droits fonciers (certificat et nombre de certificats ainsi que titre). Si la question de l'exclusion générée par la certification mérite d'être approfondie au sein des fratries et pour les migrants<sup>20</sup>, des premiers résultats contrastés ressortent relativement aux questions de genre. D'un côté, les femmes ont tendance à plus certifier leurs parcelles que les hommes (PECF). De l'autre, les parcelles déclarées comme appartenant au couple (24% des parcelles) sont principalement certifiées au nom de l'époux et non à ceux des conjoints<sup>21</sup>.

## 5. Marchés, crédits, investissements : une faible plus value

Le lien entre attestation légale et accès au crédit apparaît encore très ténu à Madagascar. Les garanties foncières sont rarement utilisées et, le cas échéant titre, les certificats comme les petits

<sup>15</sup> Ces certificats frauduleux sont difficiles à quantifier et, s'ils marquent les esprits, ils sont *a priori* limités.

<sup>16</sup> Sauf lorsqu'ils effraient les populations pour augmenter la demande en certificat...

<sup>17</sup> Dans PECF, 20% des ménages se sont rendus au guichet et 4/5 n'avaient jamais consulté de services fonciers.

<sup>18</sup> Le seul statut juridique de PPNT, même sans certificat, est censé offrir une première protection légale car l'absence de propriétaire devrait être prouvée pour immatriculer la terre.

<sup>19</sup> Dans l'étude PECF, 10% des ménages du tercile le plus pauvre détiennent un certificat ; 16% des détenteurs de certificat n'ont jamais été scolarisés et 47% n'ont pas dépassé le primaire.

<sup>20</sup> Dans l'étude PECF, les critères d'origine ne semblent pas jouer en la défaveur des non-originares, ces derniers étant pour les 3/4 présents depuis plus de 10 ans et souvent plus aisés que les natifs.

<sup>21</sup> Cette exclusion légale et non réelle des femmes est à étudier dans des cas de divorce ou de décès de l'époux.



## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

papiers sont utilisés (1% des crédits étudiés<sup>22</sup>). D'une part, les institutions/individus qui octroient des crédits préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz). D'autre part, les ménages redoutent de mettre leur terre en garantie.

Les liens entre certification et investissement, sont loin d'être mécaniques. La sécurisation foncière est une condition facilitatrice mais non suffisante à l'investissement et elle ne se réduit pas à la formalisation légale. La certification, réalisée plus fréquemment après investissement<sup>23</sup>, s'inscrit ainsi plus dans une dynamique de consolidation des droits et de sécurisation du capital que dans une logique de sécurisation préalable.

Le nombre de parcelles certifiées est trop faible et la certification trop récente pour pouvoir analyser ses éventuels effets sur les marchés fonciers (dynamique et attributs des transactions, enregistrement des transferts ou retour aux petits papiers<sup>24</sup>). Néanmoins, les marchés de l'achat-vente et du faire-valoir indirect sont très actifs à Madagascar<sup>25</sup> et semblent peu entravés en milieu rural par l'absence de l'enregistrement légal des parcelles.

## 6. Mieux que rien ?

### 6.1. Superposition plus que substitution

Le guichet foncier et les certificats ont été plus ou moins appropriés selon les communes et ce, en fonction des enjeux fonciers locaux, de la diversité des instances d'autorités locales, du positionnement de l'équipe communale et du rapport plus général de la population à l'Etat ou aux projets de développement. Ces dispositifs ne se substituent pas aux arrangements fonciers existants. Ils s'y superposent, contribuant ainsi au pluralisme normatif et institutionnel et s'y articulent. En particulier, le certificat censé reconnaître les petits papiers, ne les remplace pas :

- le certificat, qui présente des avantages considérables en termes de coût et de délai par rapport au titre, n'offre pas de la même plasticité et accessibilité que les petits papiers et ne bénéficie pas de la même « ancienneté ». Certains usagers les préfèrent pour leurs moindres coûts (autour d'1€), les instances d'autorités impliquées (famille, chef de *fokontany*) et l'objet de la formalisation (la transaction et non les droits) ;
- certains guichets, bien que cela ne soit pas obligatoire, exigent des petits papiers pour la constitution des dossiers de certification. Ceci renforce et alourdit un mode administratif de la gestion foncière mais témoigne également d'une articulation entre les instances d'autorité (équipe communale, chef de village, famille). Cette pratique tend aussi à renforcer aux yeux des détenteurs de droits l'utilité des petits papiers<sup>26</sup> ;
- certaines autorités locales ont intérêt à ce que les petits papiers perdurent, ces derniers contribuant au maintien leur pouvoir et à l'apport de ressources financières.

---

<sup>22</sup> Dans l'étude PECF, peu de ménages ruraux ont accès au crédit (5% en 2011) et, le cas échéant, les principales sources de crédit sont les institutions de micro-finance.

<sup>23</sup> Dans l'étude, près de 20% des ménages ont investi (aménagements sur la parcelle, changements de cultures, intensification des pratiques culturales) sur au moins une de leurs parcelles sur les 5 dernières années.

<sup>24</sup> La plupart des transactions d'achat-vente (90%) – contre une minorité des transactions de type prêt, location, métayage (10%) – sont formalisés par un petit papier.

<sup>25</sup> Dans l'étude PECF : 5% des parcelles (9% des rizières) font l'objet de métayage, location ou le prêt et 37% des parcelles ont été achetées (dont un tiers lors de ces 5 dernières années).

<sup>26</sup> Ces petits papiers n'ont pas de stricte valeur légale mais ils agissent comme une première preuve de propriété en cas de conflits (Rochegude, 2001 ; Aubert et al., 2008).

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

### 6.2. Des textes à la pratique

L'apport majeur de la réforme a été de reconnaître légalement les droits détenus par les propriétaires locaux et de rompre le monopole de l'administration foncière dans la formalisation légale des terres. Néanmoins la reconnaissance légale ne devient effective qu'en présence d'information, de transparence, de contrôle et de contre pouvoirs sinon les lois demeurent lettre morte ou favorisent l'exclusion.

### 6.3. Opportunités pour la décentralisation

La réforme a contribué à donner plus de compétences aux communes. Elle s'oriente actuellement vers de nouvelles opérations associant recensement fiscal systématique et certification groupée (mais toujours à la demande) pour favoriser la diversification des activités du guichet, le développement local et plus d'autonomie financière (par rapport à l'Etat ou aux bailleurs internationaux). En faisant cela, elle insiste sur la dimension formalisation (plus de 7000 demandes de certificat par commune dans le cadre des 4 expériences pilotes communales) plus que sur celle de la gouvernance. Les enjeux associées à ces opérations sont (i) pour la fiscalité, le passage du recensement au recouvrement ; (ii) pour la certification, les risques d'identification trop hâtive des droits, l'intérêt partiel des ménages pour celle-ci<sup>27</sup>, l'utilisation renforcée de la quittance d'impôt comme outil de protection légale; et, (iii) pour l'opération totale, l'atteinte réelle d'améliorations du recouvrement fiscal pour couvrir les frais du recensement, voire pour engager des projets pour le bien commun et non uniquement couvrir le seul fonctionnement de la mairie et du guichet.

### 6.4. Questions pour l'acte II de la réforme

Afin d'alimenter des débats sur l'acte II, la réforme ne devrait-elle pas :

- ✓ s'inspirer plus des systèmes de petits papiers en formalisant les transactions et l'origine des droits plus que la propriété ? et en associant plus explicitement les autres instances d'autorités locales ?
- ✓ insister plus sur la gouvernance foncière que sur la formalisation des droits en :
  - renforçant la décentralisation (compétences, moyens) en accord avec les autres politiques territoriales et en évitant une « super déconcentration » des services fonciers ;
  - instaurant une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière et en offrant l'opportunité aux communes de composer et d'arbitrer avec les différentes instances d'autorités locales ;
  - jouant plus sur les fonctions d'appui à la gestion foncière du guichet que celle d'enregistrement des droits (information, aiguillage des conflits, médiation avec instances de l'Etat – forêt, mine, foncier, articulation entre les autres instances d'autorités foncières traditionnelles, etc.) ;
  - en ne pas comptant pas uniquement sur des dispositifs d'information et de contrôle administratif mais en valorisant les dispositifs citoyens ;
- ✓ renforcer et diversifier les guichets fonciers existants avant d'en implanter de nouveaux ? ou tenter de nouvelles formes de guichets (d'autant que ces derniers seront dans des communes de moindre densité foncière/enjeux fonciers)?

---

<sup>27</sup> Dans les opérations pilotes, les ménages ne certifient en moyenne que 50% de leur patrimoine.

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

### 6. Illustrations

**Illustration 1 : Evolution du nombre de guichets fonciers et de certificats fonciers**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Nombre de guichets fonciers créés chaque année</b>	7	27	193	101	68	53	29
<b>Nombre cumulé de communes ayant un guichet foncier ouvert</b>	12	39	232	333	401	454	483
<b>Nombre annuel de demandes de certificats fonciers</b>	1 751	10 176	55 996	47 485	18 320	19 694	18 146
<b>Nombre cumulé de demandes certificats fonciers</b>	2 098	12 274	68 270	115 755	134 075	153 769	171 915
<b>Nombre annuel de certificats fonciers délivrés</b>	811	1 249	18 891	32 085	11 898	10 650	20 739
<b>Nombre cumulé de certificats fonciers délivrés</b>	811	2 060	20 951	53 036	64 934	75 584	96 323

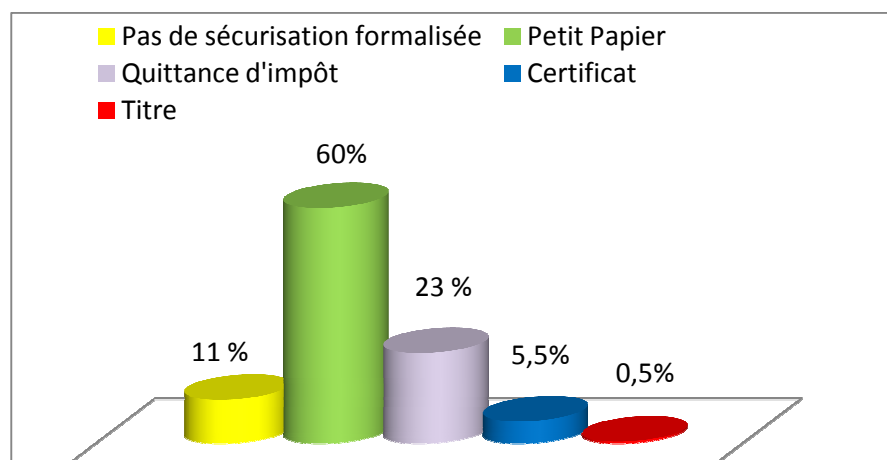
sources : Observatoire du Foncier & PNF

**Illustration 2 : Performance des guichets fonciers communaux au niveau national**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	<i>Moyenne</i>
<b>Demandes de certificats fonciers par commune par an (moyenne)</b>	146	261	241	143	46	43	38	<b>131</b>
<b>Certificats fonciers délivrés par commune par an (moyenne)</b>	68	32	81	96	30	23	43	<b>53</b>
<b>Taux moyen de transformation de demande en certificat foncier</b>	46%	12%	34%	68%	65%	54%	114%	<b>41%</b>

sources : Observatoire du Foncier & PNF

**Illustration 3 : distribution des principaux modes de sécurisation\* (enquête PECF)**



\* on ne considère ici qu'un mode de sécurisation par parcelle (sachant qu'il peut y en avoir plusieurs), celui qualifié de principal par les enquêtés





### Bibliographie indicative

#### **A Madagascar et à propos principalement de la gestion foncière décentralisée et la certification foncière uniquement**

**Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P.** 2013. Malagasy local land offices: what are the determinants of their integration in the local governance?. In : World Bank. *Annual Work Bank Conference on Land and Poverty 2013, Washington, USA, April 8-11, 2013.*

**Andrianirina – Ratsialonana, R.,** 2009. Guichet foncier, service communal ou greffon des projets de développement ? *Notes de réflexion de l'Observatoire du Foncier. Landscape 2.* 16 pages

**Andrianirina – Ratsialonana, R.,** 2011. *Madagascar : Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière.* Washington : Banque Mondiale. 172 p.

**Andrianirina N, Andrianirina-Ratsialonana R, Burnod P,** 2012. La décentralisation de la gestion foncière contribue-t-elle au legal empowerment ? *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar, N°6, Juin 2012, 16 p.*

**Andrianirina Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P., Teyssier A.** 2011. After Daewoo? Current status and perspectives of large-scale land acquisition in Madagascar. Rome : ILC, 61 p.

**Aubert, S. Karpe, P., Razafiarison, S., Ralambomanana K., Ranaivoson, A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand, A.** 2008. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana', in Sandron S.(ed.) *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar.* Antananarivo-Paris : Karthala : 195-209.

**Aubert, S., Rambintsoatra S., Razafiarijaona, J.** 2013. L'insécurité foncière dans et autour des Aires Protégées de Madagascar : un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural, *Développement durable et territoires* (4) 1 [en ligne].

**Boué, C., Zombre, U.** 2012. Le marché foncier de l'achat/vente à Madagascar (Faratsiho et lac Alaotra): formalisation des droits et sécurisation des transactions. 6<sup>ième</sup> journée SFER, 12-13 Décembre, Toulouse, France.

**Boué, C., à paraître.** *Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers. Le cas d'une commune rurale des hautes terres malgaches (Faratsiho).* Doctorat – Economie et Gestion du Développement Agricole. SupAgro, Université Montpellier 1.

**Burnod P., Andrianirina Ratsialonana R., Teyssier A.** 2013. Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers agricultures*, 22 (1) : 33-38.

**Burnod P., Andrianirina N., Boue C., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Rabeantoandro R., Ratovoarinony R.** 2012. Land reform and certification in Madagascar: does perception of tenure security matter and change? : *Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, USA, 23-26 April, 2012.*

**Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R.** 2013. Competition over authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and Change*, 44 (2) : 357-379.

**Burnod P., Andrianirina N.** à paraître. Perception et effets de la certification foncière au niveau des ménages ruraux. *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar.*

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

**Comby J.** 2011. Evaluation de la réforme foncière à Madagascar. Rapport d'évaluation. Antananarivo : Observatoire du Foncier. 81 pages.

**Droy I., Bidou J-E., Rasolofo P.** 2010. Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar. *Taloha* 19.

**Fitzpatrick D.** 2005. Best Practice" Options for the Legal recognition of Customary Tenure, *Development and Change* 36 (3) : 449-475.

**Lavigne Delville Ph., 1988,** *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération, Karthala.

**Lavigne-Delville Ph.** 2003. When farmers use "pieces of paper" to record their land transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the dynamics of institutional innovation. In T. A. Benjaminsen, & C. Lund (Eds.), *Securing land rights in Africa*. London and Portland, OR: Frank Cass & Co. Lawry, S. (1993).

**Lavigne Delville Ph., Mansion A., Mongbo R.** 2011. Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite. *Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar Cotonou*, 20-24 octobre 2008. Paris : Gret, Cebedes et AFD.

**Legendre R. et Andrianirina-Ratsialonana R (coord.), 2011.** Synthèse de l'évaluation de la réforme foncière. Antananarivo : Observatoire du Foncier.

**Le Roy E, Bertrand A, Montagne P,** 2006. Gestion des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar ', in Bertrand A. (ed) *L'état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : Karthala : 368-88.

**Medernach K, Burnod P,** 2013. Agrobusiness et recompositions inattendues d'un système agraire à Madagascar. *Etudes Rurales* 191 (1): 63-76.

**Muttенzer F,** 2010. Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts. Paris-Genève : Karthala - Institut de hautes études internationales et du développement

**Programme National Foncier,** 2008. Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique. Antananarivo : MAEP. 30 pages.

**Rakoto H,** 1995. *Chair de la terre, oeil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina (Madagascar)*, Paris : Orstom éditions.

**RocheGude, A.,** 2010. La nouvelle politique foncière de Madagascar : l'invention de la propriété gasy. LAJP Université Paris 1. PP - 16 pages.

**Sandron, F.** 2008. *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antanarivo-Paris : CITE – Karthala.

**Ottino P,** 1998. *Les champs de l'ancestralité: parenté, alliance et patrimoine à Madagascar*. Paris : Karthala-Orstom

**Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo, R. and Razafindrakoto, Y.** 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière, In Colin J.-P. et al. (eds) *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : IRD Karthala, 273-97.

## « Formalisation des droits et des obligations »

*Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013*

**Teyssier, A. ; Ravelomanantsoa, Z. ; Raharison, H.** 2008. La réforme foncière ou le pari de la compétence locale. In Frédéric Sandron : *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris : CITE – Karthala, p.19-33.