

La certification foncière à Madagascar entre 2005 et 2021 : quels bénéficiaires et quels effets ?

par Perrine Burnod¹
et Emmanuelle Bouquet¹, janvier 2022

À Madagascar, une réforme foncière menée entre 2005 et 2021 a été basée sur l'enregistrement des droits de propriété privée via des certificats fonciers (voir fiche « Où en est la réforme foncière malgache ? »).

Lors de son lancement en 2005, les attentes des responsables politiques, des ONG et des bailleurs étaient multiples : i) réduire l'insécurité foncière, postulée comme généralisée, et favoriser la paix sociale ; ii) stimuler l'accès au crédit ; iii) favoriser l'investissement ; et iv) activer les marchés fonciers. La procédure de certification, réalisée par des guichets fonciers communaux, devait également toucher le plus grand nombre et surmonter les écueils de l'immatriculation, une procédure longue et coûteuse réservée le plus souvent aux élites. Cependant, à la différence d'autres réformes

fondées sur la certification systématique de l'ensemble des parcelles, à un coût nul (au Mexique) ou très réduit (en Éthiopie), la certification à Madagascar est à la demande, et les tarifs sont fixés par l'équipe communale. Sur le papier, cette option « à la demande » permet de respecter les choix des propriétaires, mais dans les faits, elle soulève des interrogations relativement aux risques d'exclusion.

La nouvelle loi foncière de 2021 imprime un changement de cap important, mais les quinze années de recul sur la certification foncière menée entre 2005 et 2021 permettent de tirer des éléments de bilan : la certification s'avère-t-elle accessible à tous les profils de ménages (migrants/autochtones, pauvres/aisés, etc.), et d'individus (femmes/hommes, juniors/seniors, etc.) ? Quels sont les effets pour les ménages détenteurs de certificats ?

LA CERTIFICATION EST-ELLE INCLUSIVE ?

● Des avancées à consolider

À l'échelle du pays en 2022, la certification n'est pas encore massive, mais elle touche déjà un nombre bien plus important de ménages ruraux comparé à l'immatriculation (1 370 000 certificats délivrés contre 680 000 titres). Près d'un tiers des communes sont dotées d'un guichet foncier. Dans ces communes, majoritairement rurales, la certification concerne 40 % des ménages en moyenne mais seulement 10 % des parcelles (nous revenons plus loin sur ce décalage).

● Une demande hétérogène, et plus faible qu'attendue

D'une manière générale, le niveau d'information et de confiance dans la certification est élevé. La demande de certificat relève de trois types de logiques :

- Certains se projettent sur le long terme, dans l'intérêt de leurs descendants.
- D'autres suivent une logique de confirmation de leurs droits de propriété. Appartenant à diverses catégories sociales (les migrants,

¹ Économiste, chercheuse au Cirad.

les femmes ou les plus pauvres), ils peuvent craindre que les règles locales et coutumières soient utilisées à leur désavantage. Disposer d'un certificat permet, en cas de litige, de se référer à un registre légal et des instances d'autorité extérieures à la communauté (dans le cas des migrants) ou la famille (les frères ou la belle-famille dans le cas des femmes).

- Une grande partie est plutôt dans une logique de saisie d'opportunité, à l'occasion des campagnes d'information et de promotion sur les certificats.

Enfin, de nombreux ménages ne recourent pas à la certification. On peut distinguer deux cas de figure :

- **Le premier est une absence de demande.** La reconnaissance sociale, les autorités locales et les « petits papiers » (actes de ventes, actes de notoriété, attestation de mise en valeur, visés ou non par une autorité locale) sont considérés comme des formes de sécurisation suffisantes vis-à-vis de menaces éventuelles émanant surtout des acteurs locaux (famille, voisins). Jusqu'en 2021, l'État n'était pas perçu comme une menace sur les droits informels locaux. En revanche, les mouvements de balanciers législatifs en 2021 et 2022 ont généré de l'incertitude (voir fiche 1 : « Des fondements aux réalisations : où en est la réforme foncière malgache ? »).
- Le second concerne des ménages ou individus qui ne détiennent pas à leur échelle l'ensemble des droits de la propriété privée. Par exemple, ils ont des droits d'usage et de gestion mais ils n'ont pas le droit de vendre (cas fréquents sur des parcelles familiales en cas d'héritage



ILLUSTRATION 1 : Exemple de certificat foncier

indivis). Faire une demande de certificat individuel reviendrait à figer les droits de propriété, découpler l'accès à la terre des obligations familiales, et permettre à l'individu de vendre sa parcelle sans autorisation préalable, autant de points qui pourraient être source de fortes tensions. À l'inverse, un « petit papier » tel un acte de notoriété mentionne qu'une fratrie a hérité de la terre, mais rien n'est dit sur les droits de chaque frère et sœur.

• Mais un processus globalement inclusif

Ces résultats opérationnels encore modestes sont le fait d'une demande surévaluée, mais aussi d'une demande latente qui peine à s'exprimer, freinée par deux mécanismes d'exclusion. Le premier est le prix. S'il est trop élevé, les détenteurs de droits peuvent renoncer à certifier tout ou partie de leurs parcelles. Le tarif moyen d'un certificat atteint 10-15 € lorsqu'il est calculé pour couvrir les coûts d'opération du guichet. Il peut cependant baisser

à 2 € dans le cadre d'opérations promotionnelles² et favoriser l'expression des demandes en certificat. Le second mécanisme découle de l'environnement social et/ou familial. La famille ou un collectif plus large peut reconnaître la propriété privée à son échelle mais refuser des demandes de certificats individuelles (cf. supra).

Cependant, des tendances positives sur l'accessibilité de la certification émergent des statistiques disponibles en 2015 (Rakotomalala et Burnod, 2015 – cf. figure 1 p. 5) :

- les ménages les plus pauvres, qui pourraient être exclus par le coût du certificat sont de plus en plus représentés au fil du temps ;
- les ménages qui n'ont jamais été scolarisés, *a priori* moins à l'aise avec les démarches administratives, sont certes deux fois moins nombreux que ceux qui sont allés jusqu'au bac, mais ils ont autant accès aux certificats que les ménages qui sont allés jusqu'en primaire ;
- les ménages dont le chef est migrant, qui n'ont pas la même capacité que les autochtones à s'ap-

² À titre de référence, le salaire d'un journalier agricole est d'environ 1 €.

puyer sur la reconnaissance locale et l'ancienneté de leur occupation pour sécuriser leurs droits, ont autant, voire davantage accès aux certificats que les locaux dans certaines communes. Autre point positif, leurs démarches de certification n'ont pas fait l'objet de blocages ni déclenché de conflits majeurs ;

- les femmes, en tant que chefs de ménage ou propriétaires d'une parcelle à titre individuel, ont autant, voire davantage accès aux certificats que les hommes ;
- par contre, point moins positif, les parcelles appartenant à plusieurs individus (fratrie, couple) sont souvent certifiées au nom d'une seule personne, alors que la loi autorise à inscrire plusieurs noms. Par exemple, les parcelles appartenant au couple sont souvent enregistrées au seul nom de l'époux.

● La priorité donnée à certaines parcelles

La grande majorité des ménages agricoles (90 %) détient des terres, souvent morcelées en plusieurs parcelles et en faible quantité (la superficie moyenne des exploitations est comprise entre 0,5 et 1,5 hectare selon les régions). Souvent, les ménages ne certifient qu'une partie de leurs parcelles. À nouveau, cette certification partielle du parcellaire peut obéir à des contraintes financières, à des contraintes sociales et/ou familiales, ou à une demande différenciée selon le type de parcelles.

On observe la mise en place de règles de priorité relative à la certification, qui concernent notamment :

- les rizières, du fait de leur importance stratégique en termes socio-économiques (revenus et sécurité

alimentaire) et patrimoniale (identité et unité de la famille) ;

- les parcelles achetées, afin de protéger les nouveaux acquéreurs d'éventuelles revendications de la part des vendeurs ou de leurs descendants.

Voir Illustration 2 p. 6.

LES EFFETS ATTENDUS SE MATÉRIALISENT-ILS?

● Peu d'effets sur l'investissement et l'accès au crédit

Les liens entre certification et crédit d'une part, investissement d'autre part, sont loin d'être mécaniques. Les ménages investissent sur les parcelles quels que soient les modes de sécurisation : reconnaissance sociale, petits papiers, certificat ou titre. Parfois même, la causalité est inverse : l'absence de documentation sur une terre incite les ménages à consolider leurs droits par des investissements visibles dans la durée (aménagement, mise en culture continue, etc.). La certification peut cependant servir *ex post* à sécuriser l'achat d'une parcelle, ou encore un investissement effectué sur une parcelle.

L'accès au crédit en milieu rural est d'abord limité par une absence d'offres de crédit adéquates (en termes de proximité, taux d'intérêt, procédures, etc.) et la peur des ménages de ne pas pouvoir rembourser. Le fait d'avoir ou non une garantie foncière ne constitue pas la plus forte contrainte. Les principales sources de crédit sont, après les usurers et la famille, les institutions de microfinance. Ces dernières préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues

(vélos, bœufs, sacs de riz). Le recours aux garanties foncières est rare (1 % des crédits) et, le cas échéant, certificat et petits papiers sont utilisés dans des proportions similaires.

● Peu d'effets sur l'activité des marchés fonciers

Dans les communes rurales, les marchés fonciers sont actifs de longue date. Le fait que les parcelles ne soient ni titrées ni certifiées ne constitue pas un frein : les ménages achètent ou vendent des parcelles, prennent ou cèdent en location ou en métayage, même sans document légal. Inversement, le fait que les parcelles soient certifiées n'a pas généré d'effet accélérateur : le certificat n'a pas d'impact notable sur la décision de vendre ou d'acheter, de céder ou de prendre en location, ou encore sur le prix de vente ou le loyer.

Par contre, et à la différence des contrats de location ou métayage, les transferts associés aux achats-ventes sont presque toujours documentés par des petits papiers, validés par le chef de quartier (*fokontany*), parfois visés par un représentant de la commune. Avec l'arrivée du certificat, les acheteurs peuvent également renforcer cette sécurisation en certifiant la parcelle nouvellement acquise.

L'effectivité de la certification comme moyen de sécurisation des transactions dépend ensuite de l'actualisation des données dans le temps long. Actuellement, lors de transferts de parcelles certifiées, certains acquéreurs et agents de guichets ne parviennent pas à opérer les mutations faute de visibilité sur la procédure et les coûts afférents. Des questions similaires se posent pour enregistrer les mutations de parcelles certifiées suite à des héritages.

● Certificat et conflits : un renforcement du rôle des institutions locales

Dans les communes rurales, entre 2 et 10 % des parcelles auraient fait l'objet de conflits par le passé, le plus souvent entre membres de la famille. Globalement, la certification ne semble pas impacter sur le nombre de conflits. Dans certains cas, elle permet de mettre fin à des litiges, dans d'autres, au contraire, elle les réveille ou en génère de façon non intentionnelle.

La plupart des litiges fonciers commencent par être gérés au niveau de la famille, puis au niveau local auprès des notables et des chefs *fokontany*. Dans quelques cas, ils vont jusqu'à la commune et, plus rarement, jusqu'aux tribunaux. L'arrivée du certificat n'a pas changé ce mode opératoire mais la décentralisation de la gestion foncière, et les formations dispensées à l'occasion de la création du guichet, ont permis de conforter le rôle du maire dans la gestion des conflits pour conseiller les parties et tenter des médiations.

Un cas particulier concerne les conflits opposant un détenteur de certificat et un détenteur de titre sur une même parcelle. Dans ce cas, le principe d'antériorité prime, au niveau local comme au niveau du tribunal. Le certificat confère ainsi une protection juridique aux propriétaires de terrains certifiés contre des revendications par des

personnes détenant des titres délivrés ultérieurement.

● Un service de proximité

Dans les communes dotées d'un guichet foncier, la majorité des ménages connaît son existence et s'y est rendue au moins une fois pour demander des renseignements. À la différence des services fonciers, les guichets fonciers sont très accessibles : les citoyens peuvent s'y rendre à pied et n'ont pas peur d'y entrer pour demander un renseignement. Un des effets de la réforme, non mentionné parmi les objectifs initiaux, est ainsi de fournir un service gratuit d'information et de conseil sur le foncier.

Voir Illustration 3 p. 6.

CONCLUSION

Les demandeurs de certificats sont de profils économiques très variés. Le caractère inclusif de la certification a été favorisé par les tarifs réduits et le recensement systématique des parcelles effectué lors des campagnes promotionnelles. Il pourrait être renforcé par le renouvellement de telles opérations. Le caractère inclusif de la certification doit en parallèle être amélioré par une meilleure information sur la possibilité d'inscrire tous les ayants droit : les deux époux, une fratrie, un collectif plus large.

Comme cela a été observé dans de nombreux autres contextes, la réforme foncière malgache n'a pas entraîné de transformations radicales en matière d'investissements, de recours aux crédits ou de marchés fonciers. Mais la réforme se distingue par une protection légale efficace, un meilleur accès à l'information et une consolidation du rôle des institutions de gestion foncière de proximité, dimensions clés de la sécurisation foncière.

Pour consolider et pérenniser les acquis de la réforme, les points suivants méritent une attention particulière :

- l'actualisation en temps réel des certificats au fil des transferts (ventes, héritages) – étape clé insuffisamment traitée dans les politiques foncières et les orientations de l'État ;
- la reconnaissance du rôle des petits papiers et leur accompagnement (informations indispensables à consigner, signatures de témoins à apposer, vérifications de terrain du *fokontany*, etc.) :
 - seul moyen de protection formalisé dans toutes les communes sans guichet (qui représentent encore les deux tiers du total),
 - combinés aux certificats dans différents cas de figure (notamment lors des transferts ou dans le cas de propriétés familiales). ●

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

RÉDACTION

Perrine Burnod : perrine.burnod@cirad.fr
Emmanuelle Bouquet : emmanuelle.bouquet@cirad.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Amel Benkhalha – Gret, secrétariat du Comité Foncier : benkhalha@gret.org
Herinaina Rakotomalala – Think Tany : rakotomalala.herinaina@gmail.com



DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest

Cette fiche n'a pas vocation à promouvoir une technique et un outil particulier, ni à encourager l'application de technologies semblables dans les contextes du Sud, mais à donner à voir sur leurs origines et les conditions de leur mise en œuvre dans des contextes bien spécifiques. L'enjeu de la sécurisation foncière en Afrique est d'abord d'accompagner les modes de gestion des pratiques locales et leur régulation par les États, qui peuvent nécessiter la mobilisation d'outils de différentes natures qu'il faut inventer au cas par cas.

FIGURE 1 : Accès à la certification selon le profil socio-économique

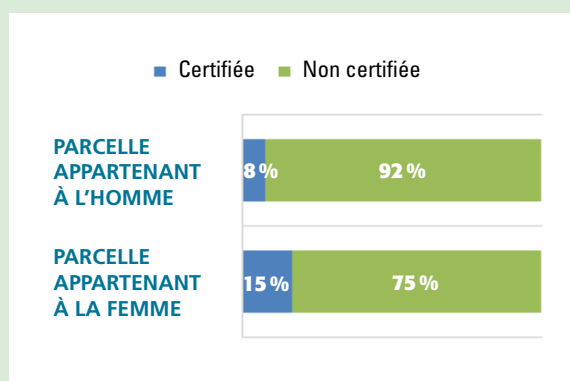
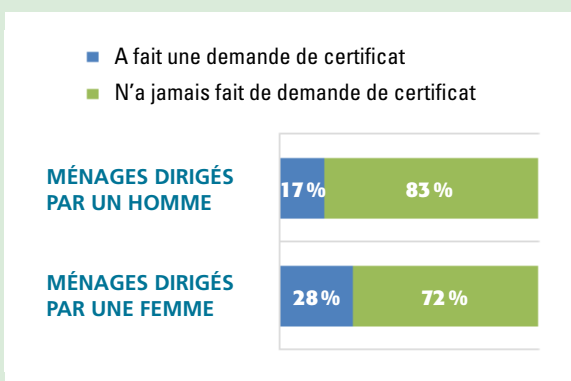
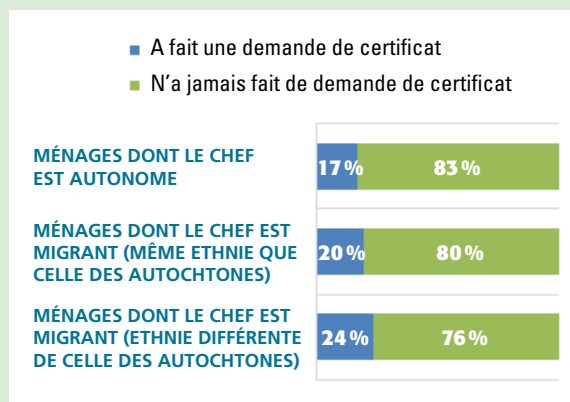
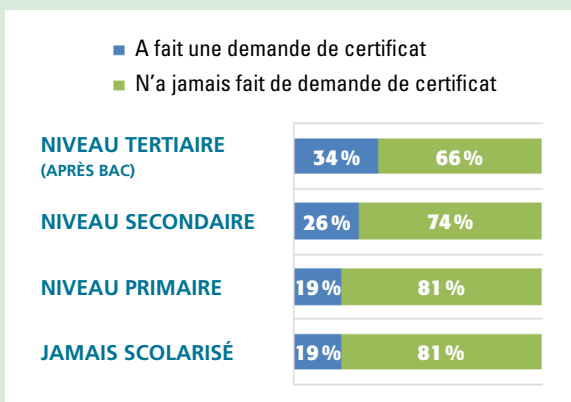
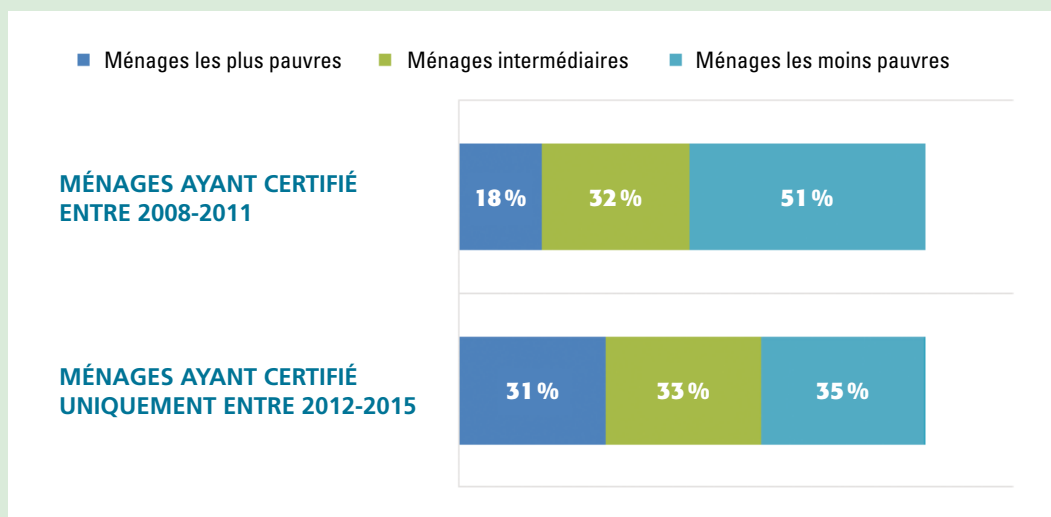


ILLUSTRATION 2 :
Rizières et versants de colline cultivés dans la région des Hautes Terres



ILLUSTRATION 3 :
Services de proximité d'un guichet foncier

