

Comité technique

« Foncier et Développement »

# Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre

Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar

HADRIEN DI ROBERTO



# Avertissement

Ce rapport de recherche a bénéficié du soutien financier du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet multi-pays « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement (AFD).

Réunissant experts, chercheurs, opérateurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Depuis 2006, il met en œuvre le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières » qui vise à :

- favoriser la production et la diffusion de connaissances pour faciliter les débats et une meilleure compréhension des problématiques foncières par les acteurs des politiques foncières dans leur diversité ;
- alimenter les choix de politiques dans les pays et contribuer aux débats internationaux par la production de cadres d'analyse et de références partagées (supports pédagogiques, fiches pays, notes de synthèse, etc.) ;
- soutenir les acteurs stratégiques des réformes à différentes échelles et appuyer la construction de références à différents niveaux dans plusieurs pays.

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « Production de connaissances et d'informations » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit.

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/collection/rapports-de-recherche/>

Les analyses et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs, leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et les positionnements de l'AFD ou de ses organisations partenaires.

Auteurs :

- ▷ Hadrien Di Roberto, UMR Art-Dev, CIRAD, Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre. Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar.

Contact : [hadrien.diroberto@outlook.fr](mailto:hadrien.diroberto@outlook.fr)

Relecteurs :

- ▷ Emmanuelle Bouquet (CIRAD), Perrine Burnod (CIRAD) & Jean-Philippe Colin (IRD)

Référence pour citation :

DI ROBERTO H. (2021) Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre. Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar. Collection Recherche. Paris, Comité Technique Foncier et Développement (AFD-MEAE).



Ce travail est sous licence Creative Commons CC-BY-ND

Pour voir une copie de cette licence visitez le site : <http://creativecommons.org/licences/by-nd/2.0/>

Maquettage : Alice Yonnet-Droux et Hélène Gay

**RAPPORT DE RECHERCHE**

# **Les conflits fonciers et leur résolution à l'échelle locale dans un contexte de marchandisation de la terre**

**Une étude de cas dans les Hautes Terres à Madagascar**

**Hadrien DI ROBERTO**

Economiste, UMR Art-Dev, CIRAD

Contact : [hadrien.diroberto@outlook.fr](mailto:hadrien.diroberto@outlook.fr)

## Avertissement de l'auteur

Ce rapport de recherche reprend les résultats du chapitre 6 de ma thèse de doctorat intitulée : « *Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terre agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar* ». La thèse a été soutenue publiquement le 27 mai 2020.

Ce rapport a bénéficié des soutiens financiers du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), du Cirad et du projet SALIMA-GloFood (méta programme INRAE, Cirad). Il a bénéficié du soutien technique de l'Observatoire du foncier à Madagascar.

Je remercie Lydia Razanakolona pour l'interprétariat et les traductions du malgache. Je remercie aussi Emmanuelle Bouquet, Jean-Philippe Colin, Perrine Burnod ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs lectures attentives et leurs conseils avisés.

Cette publication n'engage que son auteur et ses analyses ne représentent pas nécessairement la vision des institutions et des personnes citées ci-dessus.

## TABLE DES MATIÈRES

Avertissement de l'auteur	4
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE 1. CONFLITS ET SECURISATION FONCIERE : ELEMENTS DE CADRAGE</b>	<b>9</b>
<b>I. DEFINITIONS : CONFLITS FONCIERS, SECURISATION DES DROITS ET DES TRANSACTIONS FONCIERES</b>	<b>9</b>
1. Conflits fonciers : définition et cadrage	9
2. La sécurité foncière comme garantie de respect de ses droits	9
3. La sécurité des transactions comme processus de légitimation des <i>transferts</i> de droits	11
4. Plusieurs mécanismes de sécurisation des transactions peuvent coexister	12
<b>II. DONNEES QUALITATIVES, QUANTITATIVES MOBILISEES</b>	<b>13</b>
1. Les données qualitatives	13
2. Les données quantitatives	14
<b>III. CONTEXTUALISATION DE LA RECHERCHE</b>	<b>14</b>
1. Madagascar et le contexte de réforme foncière	14
2. Une étude dans les Hautes Terres à Madagascar	16
3. Une forte pression foncière sur les terres agricoles	18
4. Parenté et structure familiale	21
<b>PARTIE 2. LES CONFLITS FONCIERS LIES AUX TRANSACTIONS DANS LES HAUTES TERRES A MADAGASCAR</b>	<b>25</b>
<b>I. CARACTERISATION DES CONFLITS SUR LES TRANSACTIONS : FREQUENCE, ACTEURS, TERRES</b>	<b>25</b>
1. La fréquence des conflits fonciers concernant les transactions	25
2. Les éléments déclenchant les litiges	27
3. Des conflits principalement intrafamiliaux et portant sur des <i>tanety</i>	32
<b>II. DEUX TYPES DE CONFLITS : CONTESTATION DE LA LEGITIMITE DU VENDEUR ET TENSIONS SUR LES TERMES DES TRANSACTIONS PASSEES</b>	<b>33</b>
1. Des conflits sur la légitimité de la vente : contestations du « droit de vendre »	33
2. Les conflits sur la nature du transfert	35
<b>III. LE CONFLIT : UNE MISE EN TENSION DES MODES DE JUSTIFICATION DES DROITS</b>	<b>40</b>
1. La justification de la propriété par l'ancestralité	40
2. La justification de la propriété par l'achat	41
3. La justification de la propriété par occupation, travail ou investissements réalisés	42

4. La place de l'écrit dans la justification de la propriété	43
<b>IV. LA RESOLUTION DES CONFLITS A L'ECHELLE LOCALE : ARTICULATION ENTRE COMMUNES, VILLAGES ET FAMILLES</b>	<b>44</b>
1. Différentes instances de résolution des litiges : famille, fokontany et commune	44
2. L'articulation des différentes échelles dans la résolution des conflits	46
3. Le rôle des autorités locales pour renforcer les normes morales	50
4. La crainte du pouvoir public et la place de l'écrit dans la résolution des conflits	51
<b>PARTIE 3. LA SECURISATION DES TRANSACTIONS MARCHANDES</b>	<b>54</b>
<b>I. LES FORMES DE SECURISATION DES TRANSACTIONS : CONSULTATIONS ET PETITS PAPIERS</b>	<b>54</b>
1. Consulter la famille : une forme de sécurisation en amont des transactions	54
2. Rôles et usages des « petits papiers » dans la sécurisation des transactions	58
<b>II. FORMALISATION DES TRANSACTIONS DANS UN CONTEXTE DE POST-REFORME : LES CERTIFICATS FONCIERS ET LES DIFFICULTES DE LEUR ACTUALISATION</b>	<b>64</b>
1. Certification : une formalisation de la propriété qui peut sécuriser les achats	65
2. Réaliser des transactions sur les terres déjà certifiées : problèmes d'actualisation	66
3. Les conséquences de l'absence de mutation des certificats : vers une nouvelle forme d'informalité	72
<b>CONCLUSION</b>	<b>77</b>
<b>I. RESUME ET DISCUSSION DES PRINCIPAUX RESULTATS EMPIRIQUES</b>	<b>77</b>
1. Deux principaux types de conflits sur les transactions	77
2. Une résolution des conflits associant autorités municipales, villageoises, familiales	77
3. Sécurisation des transactions : les « petits papiers » sont importants...	78
4. ... mais ne sont pas généralisés	78
5. Actualiser les certificats fonciers à la suite de transactions : un enjeu central de sécurité foncière	79
<b>II. IMPLICATION DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR UNE SECURISATION DES TRANSACTIONS FONCIERES</b>	<b>80</b>
1. Consultations orales et « petits papiers », des dispositifs dynamiques et souples de sécurisation des transactions	80
2. Faut-il aller plus loin dans la reconnaissance des « petits papiers » ?	80
3. La sécurisation des ayants droit familiaux	81
4. Assurer la gestion dynamique des certificats fonciers	81
<b>TABLE DES ENCADRES</b>	<b>82</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b>	<b>83</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b>	<b>83</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX</b>	<b>83</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>85</b>

# Introduction

L'accès aux terres agricoles fait l'objet d'une compétition de plus en plus importante en Afrique. Si les acquisitions à grande échelle ont conduit à donner une visibilité importante à cette « course aux terres », notamment à Madagascar<sup>1</sup>, elles ne sont que la partie la plus visible d'un phénomène plus ample et divers. Dans un contexte marqué par l'augmentation de la rareté relative des terres, par l'épuisement des modes d'accès traditionnels au foncier (défriche, mise en valeur) et où l'héritage cesse d'être un mode viable d'accès à la terre du fait du morcellement des patrimoines, les petites transactions marchandes représentent un enjeu pour l'accès à la terre des petites exploitations familiales. Le développement des marchés fonciers, en modifiant les règles du jeu et les pouvoirs locaux ou familiaux sur la terre, peut engendrer des conflits (André and Platteau, 1998 ; Mathieu *et al.*, 2002 ; Colin, 2017). Ces derniers engendrant une insécurité foncière peuvent en retour limiter l'activité du marché, de manière générale ou pour certaines catégories d'acteurs, engendrant alors des inégalités (Deininger and Feder, 2001 ; Colin and Bouquet, à paraître).

À Madagascar, la question de la sécurisation des transactions se pose de manière renouvelée avec la réforme foncière amorcée en 2005. Désormais, les parcelles détenues *de facto* par les agriculteurs – mais pour lesquelles ceux-ci ne disposaient pas de droits reconnus au niveau national – peuvent être formalisées via la demande d'un « certificat foncier ». Avec ces certificats fonciers délivrés à l'échelle locale, la réforme ambitionne d'intensifier le processus d'enregistrement de la propriété pour améliorer la sécurisation des droits fonciers (MAEP 2005 ; Teyssier *et al.*, 2009). Cependant, la littérature a aussi souligné que, malgré l'enjeu qu'ils représentent, le rôle des marchés, et plus largement de la mutation des certificats, est resté relativement absent des réflexions (Bouquet *et al.*, 2016).

Dans ce contexte, le présent rapport de recherche a pour objectif général d'identifier et d'analyser les principales sources de conflits et les modes de sécurisation des transactions. Le rapport place au cœur de son analyse de rôle de la famille dans les conflits et la sécurisation des transactions. En effet, au fil de nos analyses, la famille est apparue comme une composante centrale des conflits et du processus de sécurisation foncière. Quel est le rôle de la famille dans la sécurisation des transactions et dans la résolution des conflits fonciers, dans un contexte de réforme censé offrir des modes de sécurisation formelle des droits (notamment par la certification foncière) ?

Cette problématique générale est traitée à travers quatre questions spécifiques :

- ▷ Quelles formes prennent les conflits fonciers liés aux transactions marchandes ?

---

1 À Madagascar par exemple, l'entreprise coréenne *Daewoo logistics* prévoyait, à elle seule, l'acquisition de 1,3 million d'hectares pour la production de maïs et d'huile de palme. Un mouvement de contestation empêcha le projet et précipita la destitution du président, d'où s'ensuivit une crise politique majeure (Teyssier *et al.*, 2010 ; Burnod *et al.*, 2013 ; Razafindrakoto *et al.*, 2014 ; Andriamanalina *et al.*, 2015).



- ▷ Comment les organisations locales gèrent-elles ces conflits et organisent-elles leur résolution ?
- ▷ Comment les acteurs sécurisent-ils les transactions marchandes afin de mieux garantir leurs droits et de se prémunir des conflits ?
- ▷ Comment sécuriser les transactions de parcelles sur lesquelles il existe déjà un certificat foncier ?

Pour répondre à ces questions, le rapport est organisé en trois parties. Dans un premier temps, nous donnerons le cadre général de cette étude avec quelques définitions puis une présentation des données mobilisées et du contexte des Hautes Terres à Madagascar (Partie 1). Dans un second temps, nous analyserons les différents types de conflits fonciers relatifs aux transactions et la manière dont ils sont gérés par les organisations locales (Partie 2). Dans un troisième temps, nous analyserons différentes stratégies de sécurisation des transactions : des consultations familiales à la certification foncière en passant par les « petits papiers » (Partie 3). En conclusion, ce rapport propose un résumé des principaux résultats et leurs implications éventuelles pour des politiques publiques.

# Partie 1.

## Conflits et sécurisation foncière : éléments de cadrage

Dans cette partie, nous verrons d'abord quelques éléments de cadrage et de définition concernant les conflits fonciers et la sécurité foncière (I). Nous présenterons ensuite le contexte de cette étude à Madagascar (II) et notre méthodologie de recherche (III).

### I. DEFINITIONS : CONFLITS FONCIERS, SECURISATION DES DROITS ET DES TRANSACTIONS FONCIERES

#### 1. CONFLITS FONCIERS : DEFINITION ET CADRAGE

La définition, le repérage, la quantification et l'interprétation des conflits fonciers ne vont pas de soi. Faut-il prendre en compte les tensions, les désaccords ou seulement les affrontements ouverts ? Faut-il envisager les conflits fonciers seulement lorsqu'ils mènent à la violence ? Considère-t-on seulement les violences physiques ou faut-il inclure les violences symboliques ? Certains conflits sont-ils acceptables, d'autres non, et comment appréhender cette relativité culturelle du « supportable » (Chauveau and Mathieu, 1998) ? Comme l'ont montré Chauveau et Mathieu (1998), ce qui relève d'un conflit est relatif à chaque société et fait courir le risque aux observateurs extérieurs d'une surinterprétation ou au contraire de leur euphémisation :

*« Les difficultés pour l'observateur extérieur de repérer les conflits et d'identifier leur nature exacte peuvent l'engager à projeter sur ces phénomènes sa propre conception et ses propres valeurs, soit en les dramatisant, soit en considérant que les conflits sont une forme normale de la vie sociale » (Chauveau and Mathieu, 1998, p. 244).*

Dans notre travail, l'identification des conflits s'est faite à trois échelles. Nous avons observé des litiges à des échelles limitées (entre ménages, au sein d'une famille), des conflits ouverts et portés à l'échelle des *fokontany*, ou encore à l'échelle des communes. Si les premiers relèvent de ce que nous qualifierons de tension ou désaccord, nous réserverons le terme de conflits aux litiges ouvertement « déclarés » et qui ont fait l'objet de plaintes auprès des autorités locales. Quant aux conflits portés au niveau des tribunaux, ils sont extrêmement rares dans la commune étudiée et ne constituent pas le cœur de notre analyse.

#### 2. LA SECURITE FONCIERE COMME GARANTIE DE RESPECT DE SES DROITS

La sécurité foncière est une notion au cœur des réflexions de politique publique. Elle peut se définir comme :

*« l'assurance que les droits sur la terre dont on dispose, quelle que soit leur nature, ne seront pas contestés et que, s'ils le sont, ils seront confirmés par des autorités » (Lavigne-Delville, 2017).*

Dans cette définition, la sécurité foncière ne dépend ni de la nature des droits, ni de leur durée, mais plutôt de la capacité des institutions (potentiellement plurielles) à les défendre.

Cette approche a selon nous plusieurs avantages. D'une part, elle ne préjuge pas de la nécessité de la propriété privée pour établir une sécurité foncière. En effet, la sécurité foncière peut porter seulement sur les droits d'usage de la terre, ou inclure l'ensemble du faisceau des droits, assurant ainsi une propriété privée exclusive. D'autre part, cette approche ne préjuge pas de l'existence de meilleures institutions (*one best way*) pour protéger ses droits. La légitimation locale des droits peut suffire à garantir la sécurité foncière. Une large gamme de stratégies et d'institutions peuvent assurer ce rôle.

La sécurité foncière dépend donc des règles et des normes effectivement opérantes qui définissent les droits fonciers légitimes ainsi que des organisations qui en assurent le respect. Cette définition permet d'éviter quatre écueils ou approximations fréquents au sujet de la sécurisation foncière qui sont développés dans l'Encadré 1 ci-après.

#### **Encadré 1. Débats et confusions autour de la notion de sécurité foncière, quelques précisions**

La sécurisation peut porter sur la pleine propriété ou seulement sur une partie du faisceau de droits.

Un pan de la littérature associe la sécurité foncière à l'existence d'un système de droits de propriété privée. La « théorie standard des droits de propriété » (Platteau, 1996) associe la propriété privée à la sécurité foncière. En soutenant l'existence d'un lien mécanique entre propriété privée et sécurité foncière, ces approches ont parfois participé à les confondre. Or la possession de l'ensemble du faisceau des droits n'est pas une condition nécessaire ni suffisante de la sécurité foncière (Sjaastad and Bromley, 2000 ; Colin *et al.*, 2009 ; Durand-Lasserve *et al.*, 2013).

L'insécurité n'est pas la précarité des droits fonciers.

Il faut distinguer précarité des droits et insécurité foncière stricto sensu. Par exemple, un contrat de location d'un an ne garantit pas un accès à la terre pour l'année suivante. Un tel contrat peut s'avérer précaire (car son renouvellement est incertain et n'assure pas la pérennité de l'exploitation), mais la sécurité foncière de l'exploitant sur la durée du contrat peut néanmoins être garantie.

La sécurité foncière ne dépend pas de l'enregistrement formel des droits.

Il faut aussi distinguer sécurité et légalité/formalité des droits fonciers. Nous rappellerons que la formalisation des droits « consiste à donner une forme écrite et juridique à des droits fonciers qui sont jusque-là principalement régis par des normes sociales locales et non pas par la loi » (Lavigne Delville, 2018). Disposer d'un document formel n'est pas, a priori, un gage de sécurité foncière, notamment dans les contextes où le système judiciaire fonctionne imparfaitement. Inversement, dans de nombreuses situations, un héritier sans aucun papier ne se considérera pas en insécurité si sa possession est connue et légitimée par sa famille et/ou les autorités locales. Bien que longtemps négligée par les approches orthodoxes (cf. Platteau, 1996 ; Colin *et al.*, 2009 pour revue critique), une vaste littérature reconnaît aujourd'hui la capacité des

systèmes coutumiers à sécuriser la tenure foncière (Platteau, 1996 ; Deininger and Feder, 2001 ; Colin et al., 2009 ; Lavigne-Delville, 2017).

L'informalité (ou « semi-formalité ») ne signifie pas illégalité.

Par ailleurs, il est utile d'apporter une nuance : la plupart des possessions informelles ne sont pas illégales. Pour ne prendre qu'un exemple à Madagascar, l'occupation sans document d'un terrain considéré depuis 2005 comme propriété privée non titrée n'est pas illégale. La loi protège les occupants même s'ils ne détiennent aucun document formel.

Par ailleurs, l'insécurité foncière ne touche pas tout le monde de la même manière. Les ressources institutionnelles visant la protection des droits fonciers ne sont pas accessibles à tous de la même manière. Certains groupes (plus riches ou insérés dans les bons réseaux de clientèle) ont un meilleur accès à la sécurisation *via* des systèmes formels (Thomson *et al.*, 1986 ; Haugerud, 1983 ; Standfield, 1990 ; Mackenzie, 1993 ; cités par Platteau, 1996, p. 43), tandis que d'autres ont plus facilement accès aux systèmes de légitimation locale. Cependant, ces institutions peuvent entrer en contradiction. En effet, les politiques d'enregistrement des terres peuvent réduire les risques pour les groupes qui en bénéficient et parallèlement engendrer davantage d'incertitudes pour ceux dont les droits s'adosent à des autorités locales ou coutumières (Atwood, 1990). Ce type d'effet pervers, induit par les programmes de titrage, a fréquemment été noté dans la littérature (Green, 1987 ; Atwood, 1990 ; Platteau, 1996 ; Mesclier, 2009 ; Labzaé, 2016).

### 3. LA SECURITE DES TRANSACTIONS COMME PROCESSUS DE LEGITIMATION DES TRANSFERTS DE DROITS

Devant les résultats mitigés des politiques d'enregistrement des droits fonciers (formalisation *via* le titrage notamment), plusieurs auteurs estiment qu'enregistrer les transferts de droits pourrait représenter une alternative pour promouvoir la sécurité foncière (Mathieu *et al.*, 2003 ; Fitzpatrick, 2005 ; Colin, 2013 ; Arruñada, 2017). Porter l'accent sur la sécurisation des *transactions foncières*, plutôt que sur la sécurisation des *droits fonciers*, pourrait s'avérer une option plus réaliste. Selon Colin (2018) :

*« Ce type de dispositif est souvent vu comme moins solide légalement qu'un enregistrement des droits, mais dans des contextes où l'insécurité foncière vient pour l'essentiel des transactions foncières, la formalisation et l'enregistrement de ces dernières peuvent constituer l'option la plus pragmatique ».*

L'argument sous-jacent est qu'il est plus facile et moins coûteux d'assurer la gestion dynamique des transactions que d'enregistrer à un moment donné l'ensemble des droits puis de gérer les mutations de droits à chaque échange pour maintenir ce système exhaustif à jour.

Nous définissons la *sécurisation des transactions*, à la suite d'autres auteurs (Mathieu *et al.*, 2002 ; Arruñada, 2003 ; Colin, 2013) comme des processus de validation des échanges marchands qui tendent à assurer la légitimité du transfert de droits et son respect dans le temps. Ce changement de focale (du droit foncier à la transaction foncière) nous permettra d'analyser les marchés fonciers, en tenant compte de leur dimension potentiellement conflictuelle et de l'incertitude qu'ils peuvent engendrer dans un système foncier.

Autrement dit, la sécurité des transactions dépend de la capacité des institutions à construire de manière stable et durable des anticipations sur la légitimité des droits fonciers (acquis dans le cadre d'une transaction) dans le futur. En effet, les transactions se font selon des règles actuelles qui doivent garantir le respect des droits dans le futur. La sécurisation n'est ainsi jamais parfaite puisqu'elle est en fait une anticipation actuelle du régime de validation des droits

fonciers dans le futur. De manière rétroactive, l'anticipation des règles du jeu futur a aussi un impact sur les choix réalisés dans le présent<sup>2</sup>.

La sécurisation des transactions peut dépendre des interactions institutionnelles entre différents systèmes de normes existant de manière synchronique (pluralité des normes et des institutions en mesure de légitimer un transfert à un moment donné), mais aussi diachronique (le sens que donnent les acteurs à une institution au moment du transfert peut évoluer et générer une insécurité foncière plus tard).

#### 4. PLUSIEURS MECANISMES DE SECURISATION DES TRANSACTIONS PEUVENT COEXISTER

Une première option repose sur le recours à l'enregistrement formel des droits fonciers et leur mutation en cas de vente. Les procédures de titrage ou de certification peuvent par exemple permettre de sécuriser les transactions à condition que ces documents de propriété soient actualisés au nom du nouveau propriétaire. Enregistrer des droits pour sécuriser des transactions implique que les services fonciers soient capables de gérer de manière dynamique l'actualisation des documents de propriété. En pratique, le décalage entre cette ambition et les capacités des États rend cette option peu efficace (Lavigne Delville, 2000 ; Lavigne Delville *et al.*, 2001 ; Teyssier, 2004 ; Colin, 2017). Un constat important des nombreuses expériences de formalisation a été la difficulté des administrations à actualiser les droits fonciers après un transfert (qu'il soit marchand ou non marchand) (Bouquet *et al.*, 2016). Comme le souligne Arruñada (2017, p. 753) :

*« Les gouvernements des pays en développement et les organismes d'aide internationale ont dépensé des fortunes dans des opérations de délivrance de titres fonciers et de simplification administrative, pour découvrir finalement que les transactions ultérieures sur les mêmes titres fonciers sont rarement enregistrées »<sup>3</sup>.*

En pratique, une autre option de sécurisation repose sur le recours à des documents « semi-formels » que la littérature désigne parfois par l'expression « petits papiers » (Lavigne Delville, 2002). Ces derniers constituent des innovations institutionnelles qui n'émergent pas des administrations foncières nationales, mais contribuent en pratique à la sécurisation des transactions marchandes. Ils sont largement répandus en Afrique subsaharienne (pour Madagascar, cf. Teyssier *et al.*, 2008 ; Aubert *et al.*, 2008 ; Bertrand *et al.*, 2008 ; Boué, 2013 ; Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala *et al.*, 2018). Ces documents peuvent notamment prendre la forme d'actes de vente sous seing privé, signés par des autorités locales ou simplement entre les transactants. Ils n'ont pas nécessairement de reconnaissance légale bien qu'ils puissent en reprendre certains attributs et mobiliser la signature d'autorités locales et/ou coutumières

2 Cette approche de la sécurisation peut être rapprochée de la notion de « futurité » chez J.R. Commons qui correspond au futur tel qu'on se le représente actuellement, à savoir « un ensemble d'objectifs et de règles opérantes de conduite présentement envisageables et relativement sûres pour les acteurs » (Gislain, 2002). Commons considère que la temporalité de l'action économique est toujours tournée vers le futur (Commons, 1934, p. 58). Il définit un transactant comme « un acteur créatif orienté vers le futur, manipulant le monde extérieur et les autres en vue de conséquences anticipées » (Commons 1934a. p. 17, cité par Gislain, 2017). Comme l'explique Kaufman à propos de la pensée de Commons : « Future events and states of the world are crucial to all forms of economic decision-making, says Commons, because production and exchange are always forward-looking – they take place in the present but with an eye to future benefits and costs. » (Kaufman, 2003). Ce sont les institutions qui structurent et donnent un contenu aux anticipations quant à la sécurité foncière et qui, par conséquent, rendent les transactions possibles.

3 “Developing country governments and international aid agencies have spent fortunes on land titling and administrative simplification projects only to find out that later transactions on the same titled land are rarely registered” (Arruñada, 2017, p. 753).

(Platteau, 1996 ; Lavigne Delville, 2002 ; Benjaminsen and Lund, 2002 ; Mathieu *et al.*, 2002 ; André, 2002 ; Boué *et al.*, 2016).

Enfin, l'enchâssement social des transactions peut apporter une forme de sécurité dans l'exécution des contrats. Ainsi, la sécurisation des transactions peut reposer sur la sélection de partenaires « de confiance » avec lesquels il existe déjà des relations étroites (lien de parenté, relations économiques répétées, etc.). En effet, de nombreux travaux montrent que l'inscription des transactions dans des relations sociales participe à la sécurisation foncière (Mathieu *et al.*, 2003 ; Colin and Bignebat, 2009 ; Colin, 2017), même si ces relations sociales ne sont pas exemptes de relations de pouvoir (Mathieu *et al.*, 2003 ; Chimhowu and Woodhouse, 2010 ; Sitko, 2010).

## II. DONNÉES QUALITATIVES, QUANTITATIVES MOBILISÉES

Notre analyse se base sur des données de différentes natures. Nous avons produit des données qualitatives de première main issues d'entretiens semi-directifs, de discussions informelles, d'observations et d'archives. Nous avons aussi mobilisé des données quantitatives issues de différentes enquêtes-ménages.

### 1. LES DONNEES QUALITATIVES

Nous avons réalisé 200 entretiens semi-directifs auprès de 101 personnes dans 5 communes rurales limitrophes situées dans la même région, dans l'est du Vakinankaratra (cf.

Illustration 2). La majorité des personnes ont été enquêtées à plusieurs reprises. Les entretiens duraient entre quarante minutes et deux heures. Ils étaient presque tous réalisés en malgache. Certains entretiens mobilisés dans cette enquête sont tirés du documentaire *L'Accès aux terres agricoles à Madagascar*, visionnable en ligne<sup>4</sup>.

Notre analyse des conflits sur les transactions a largement bénéficié d'observations directes. Nous avons assisté à deux résolutions publiques de conflits fonciers. Nous avons suivi ces réunions grâce à des traductions simultanées. Elles ont été enregistrées, et intégralement traduites et retranscrites. Nous avons aussi pu réaliser des entretiens avec des personnes impliquées ou assistant aux résolutions de conflits.

Nous avons analysé 377 actes de vente déposés à l'échelle communale et dont les informations ont été compilées dans un tableur pour constituer une base de données. Nous avons également consulté les documents possédés par les chefs de village (*fokontany*) ou les ménages lors de nos entretiens. De plus, nous avons aussi consulté, auprès des autorités ou des ménages, 76 documents concernant les conflits fonciers (plaintes, « actes de résolution ») ainsi qu'une trentaine d'autres documents fonciers divers (interdictions de location, interdictions de troc de terrains, interdictions de vente, testaments, registres familiaux, plans cadastraux, anciens titres, etc.).

4 Ce film est en accès libre sur YouTube par le lien suivant : <https://www.youtube.com/watch?v=ICvHc7-M7tM>. Il a bénéficié du soutien de l'Ambassade de France et du Comité technique « Foncier et Développement ». Il a été réalisé dans le cadre de recherches en partenariat avec l'Observatoire du foncier à Madagascar, le Cirad et l'Université de Montpellier.

## 2. LES DONNEES QUANTITATIVES

Les analyses quantitatives ont été réalisées à partir de deux enquêtes auprès des ménages.

D'une part, nous mobilisons l'enquête « Perception et effets de la certification foncière à Madagascar » (PECF), réalisée par l'*Observatoire du foncier à Madagascar*, le Cirad et l'UMR DIAL (Burnod *et al.*, 2014, p. 14). Les données analysées portent sur 600 ménages et les résultats sont représentatifs à l'échelle de trois communes des Hautes Terres dans la région Vakinankaratra.

D'autre part, nous mobilisons l'enquête « Sécurité alimentaire des individus des ménages agricoles » (SALIMA)<sup>5</sup>, réalisée en 2016 auprès de 300 ménages dans deux communes des Hautes Terres de la région Vakinankaratra.

## III. CONTEXTUALISATION DE LA RECHERCHE

### 1. MADAGASCAR ET LE CONTEXTE DE REFORME FONCIERE

Nos recherches ont lieu dans un contexte politique marqué par la réforme du système foncier national.

En 2005, une lettre de politique foncière puis une loi dite de « cadrage » dotent le pays d'un nouveau cadre juridique. L'objectif de cette réforme foncière est de formaliser un grand nombre de parcelles possédées *de facto* par des agriculteurs, mais pour lesquelles ceux-ci ne disposaient pas de droits reconnus au niveau national. La réforme ambitionne d'intensifier le processus d'enregistrement de la propriété pour améliorer la sécurisation des droits fonciers (MAEP 2005 ; Teyssier *et al.*, 2009). En effet, les promoteurs de la réforme espèrent inclure davantage d'agriculteurs dans le système formel et ainsi : « *répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits* » (MAEP 2005).

La réforme foncière met fin à la présomption de domanialité et instaure à la place la présomption de propriété. La loi de 2005<sup>6</sup> modifie les statuts juridiques des terres et permet la reconnaissance d'une propriété privée (même si elle n'est pas matérialisée par un titre) par la création d'un nouveau régime juridique appelé la « propriété privée non titrée » (PPNT). Selon les termes de Teyssier *et al.*, cette loi implique que « *les terrains non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne sont plus considérés comme des propriétés présumées de l'État, car il est reconnu qu'une "emprise personnelle ou collective" atteste de l'occupation* » (2009, p. 282).

Sur les terrains en PPNT, leurs occupants peuvent demander à formaliser leur propriété à travers un nouveau document : le « certificat foncier » (*kara-tany*). Pour l'instruction des dossiers et la délivrance des certificats, la réforme mise sur la décentralisation d'une partie des compétences foncières. Les communes rurales acquièrent des prérogatives pour enregistrer formellement des droits de propriété. Elles peuvent délivrer ces certificats fonciers qui garantissent légalement des droits d'appropriation individuels ou collectifs. Selon Teyssier *et al.* : « *la valeur juridique du certificat est identique à celle du titre, à la différence près que le titre foncier est réputé*

5 Méta programme GLOFOOD, Inrae-Cirad.

6 Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005.



*inattaquable et peut être opposé à un certificat foncier si une procédure de certification mal réalisée superpose un certificat à un titre » (2009, p. 282).*

Ces certificats sont émis au niveau local par des « guichets fonciers communaux » sur demande des usagers et après vérification et validation par un comité villageois (le « comité de reconnaissance locale »). Parallèlement, les institutions de titrage des terres sont conservées, mais n'ont plus le monopole sur l'enregistrement de la propriété foncière. La coexistence de deux systèmes d'enregistrement des droits fonciers pose la question du partage des compétences et des informations foncières entre l'État et les collectivités.

La procédure de certification se décompose en plusieurs étapes. D'abord, une demande de certificat foncier est déposée à la commune auprès des agents du guichet foncier (AGF) qui sont responsables de l'émission des certificats. Avant d'enregistrer la demande, les AGF vérifient sur le plan local d'occupation foncière (PLOF) si la parcelle relève de la PPNT et si elle n'est pas déjà enregistrée. Ensuite, la demande est publicisée : cela consiste généralement en un affichage devant le guichet foncier des demandes réalisées dans la commune. Puis, deux étapes de reconnaissance locale se succèdent. Elles visent à soumettre la demande à la validation des autorités et de la population locale. Une commission de reconnaissance locale est constituée, rassemblant le maire, le chef de *fokontany*, les agents de guichets fonciers (AGF) ainsi que des autorités locales et des voisins. Cette commission se réunit sur le terrain et la demande reste affichée publiquement dans le village pendant une période de quinze jours. Cette procédure de validation locale fait que le certificat foncier enregistre un droit de propriété privée qui était d'ores et déjà reconnu socialement. Enfin, si à l'issue de cette période personne ne s'est opposé, un certificat peut être délivré. Ce dernier peut être enregistré non seulement au nom d'une personne (par exemple le chef de ménage), mais aussi au nom de plusieurs personnes (par exemple le couple ou différents membres d'une famille). Par ailleurs, notons que des étapes supplémentaires sont nécessaires si la commune ne dispose pas de système informatique. La délivrance du certificat nécessite alors de transmettre le dossier au centre de ressource et d'information foncière (CRIF). Les agents du CRIF reportent les coordonnées des parcelles certifiées sur une version informatisée du plan local d'occupation foncière (PLOF). Le CRIF édite le certificat foncier et le remet aux usagers directement ou par l'intermédiaire des agents de guichet foncier (AGF).

### Encadré 2. Lexique de la réforme foncière malgache

Agent de guichet foncier (AGF) : Technicien formé et responsable de l'émission des certificats fonciers au niveau de la commune. Un à deux par commune, ils animent les différentes activités du guichet foncier.

Centre de ressource et d'information foncière (CRIF) : Bureau disposant de matériel informatique et de techniciens formés pour réaliser la numérisation des parcelles sur le PLOF et l'impression des certificats fonciers. Le CRIF est géré par une structure intercommunale pour le compte des guichets fonciers voisins ne disposant pas des compétences ou du matériel informatique nécessaires.

Certificat foncier : Document délivré par les communes, qui reconnaît légalement les droits de propriété opposables aux tiers. Les certificats fonciers ont les mêmes attributs que les titres de propriété, ils sont cessibles, transmissibles et hypothécables. Ils sont émis par les guichets fonciers avec ou sans l'intervention des CRIF et sont signés par le maire.



Comité de reconnaissance local (CRL) : Comité réuni lors d'une demande de certification. Il reconnaît (ou non) la possession et la mise en valeur du terrain par le demandeur. Le CRL est composé de voisins de la parcelle, d'un notable ou doyen de la localité, de l'AGF, d'un représentant de la commune et du chef de fokontany. Il assure la validation sociale de l'appropriation et la dimension participative de la procédure de certification.

Guichet foncier : Bureau compétent pour la gestion des propriétés privées non titrées rattachées à une commune. Si le guichet dispose de l'équipement informatique nécessaire, il peut délimiter les terrains sur le PLOF, imprimer les certificats pour les remettre aux propriétaires et les sauvegarder sur un support numérique. Sinon, le guichet est dit « papier ». Il gère des documents en papier, notamment le PLOF. Il est alors associé à un CRIF qui réalise les saisies informatiques.

Opérations subséquentes : Opérations et actes portant sur des certificats fonciers déjà émis. Ces opérations peuvent être notamment des mutations et des morcellements (en cas de vente ou de succession) ou encore des hypothèques. Le Guichet foncier est compétent pour la gestion des opérations subséquentes.

Propriété privée non titrée (PPNT) : Statut juridique des terres créé par la réforme foncière en 2005. Ce statut affirme que les terres non titrées ne relèvent plus de la propriété de l'État (présomption de domanialité), mais sont présumées des propriétés privées. Les certificats fonciers peuvent être délivrés sur les terres en PPNT.

Plan local d'occupation foncière (PLOF) : Le PLOF est un outil cartographique destiné à renseigner le statut juridique des terrains (titré, domaine de l'État, certifié, PPNT, etc.). Le PLOF permet de déterminer les zones de compétence du Guichet foncier et du Service foncier. Par exemple, il permet d'éviter la superposition entre titres et certificats.

Registre parcellaire : Document sur lequel sont enregistrés tous les certificats fonciers et toutes les opérations subséquentes à l'échelle d'une commune.

## 2. UNE ETUDE DANS LES HAUTES TERRES A MADAGASCAR

Les communes rurales<sup>7</sup> qui ont fait l'objet de cette recherche sont de peuplement *merina* avec d'anciennes migrations *betsileo*. Elles appartiennent au district rural « Antsirabe II », dans la région Vakinankaratra (cf.

Illustration 2, *infra*). Notre zone d'étude se situe dans les Hautes Terres, à une cinquantaine de kilomètres de la ville d'Antsirabé, capitale régionale et seconde ville industrielle du pays après Antananarivo (

Illustration 2). Le secteur industriel n'emploie que 1 % des actifs de la région (Sourisseau *et al.*, 2016). L'agriculture y reste de loin la principale activité. Une partie de cette production alimente les industries agroalimentaires d'Antsirabé, notamment en lait et céréales. Les collecteurs ou la vente directe sur les marchés locaux sont les principaux débouchés des agriculteurs. La majeure partie des productions reste non transformée et directement consommée par les ménages ou vendue sur les marchés locaux ou régionaux.

<sup>7</sup> Nous ne donnerons pas le nom des communes rurales enquêtées. De plus, les noms des personnes enquêtées ont été changés afin que soit garanti leur anonymat.

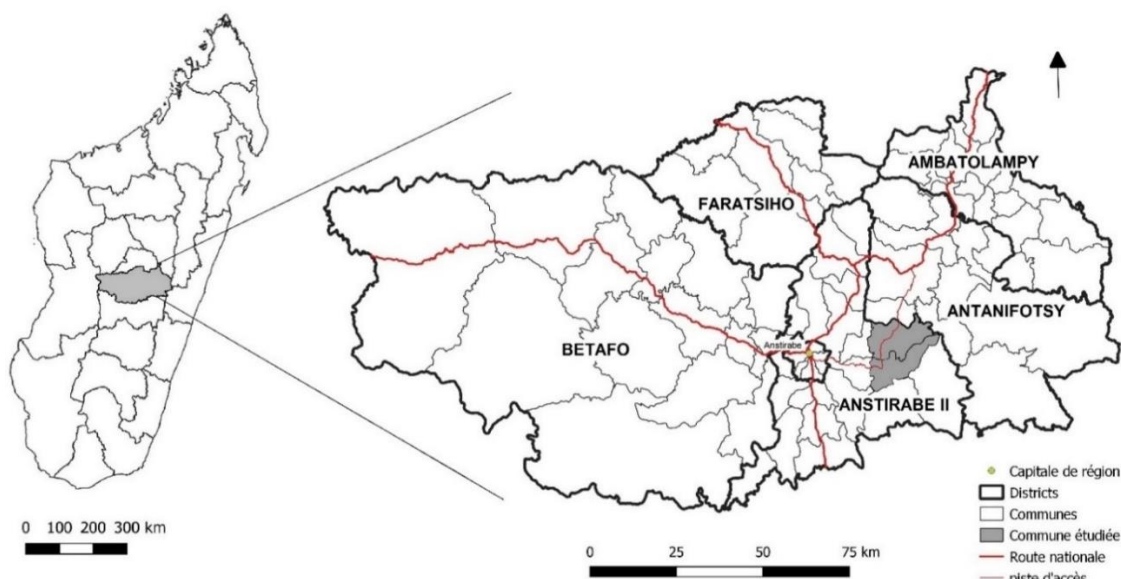
Il s'agit d'une zone relativement enclavée, accessible par une mauvaise piste carrossable seulement en saison sèche. Cet enclavement est aussi très variable selon les villages (*fokontany*), car quatre sur douze seulement bordent cette piste. Ainsi, bien que situés à une cinquantaine de kilomètres de la ville d'Antsirabé, certains villages restent très mal connectés du fait de l'état des pistes. Pour s'y rendre, un taxi-brousse fait l'aller-retour une fois par semaine en saison sèche. Le transport de marchandises en direction de la ville est généralement réalisé à dos d'homme, à bicyclette, en charrette ou, plus rarement, à moto.

**Illustration 1. Un exemple de paysage agricole dans la zone d'étude**



Source : l'auteur, avril 2016

Illustration 2. Carte de la zone d'étude : Madagascar et la région Vakinankaratra



Source : l'auteur. Données : institut géographique et hydrographique de Madagascar (FTM)

### Encadré 3. Découpage administratif et coutumier du territoire, quelques repères

Madagascar est composée de 22 régions, dont le Vakinankaratra qui nous intéresse plus particulièrement. Cette région est divisée en 7 districts et 86 communes.

Chaque commune est divisée en *fokontany*. Le *fokontany* est la plus petite unité administrative déconcentrée. Il s'agit d'une division légale du territoire, que nous traduirons par « village », par commodité. Dans les communes étudiées, chaque *fokontany* comprend un ensemble de hameaux dispersés et des espaces agricoles. Par *fokontany* sont élus deux représentants, le « chef de *fokontany* » et son adjoint, pour un mandat de 5 ans, qui est en pratique souvent renouvelé.

Un îlot est une division du territoire encore plus réduite. L'îlot n'est pas une unité administrative, mais constitue une subdivision des *fokontany* couramment utilisée à Madagascar. Dans les communes étudiées, chaque *fokontany* est divisé en 5 îlots. Les îlots sont généralement synonymes de *fokon'olona* dans l'esprit des personnes enquêtées.

Le *fokon'olona* est une ancienne institution Merina qui désigne aujourd'hui une « communauté villageoise ». S'il fait référence à la même unité géographique, à la différence de l'îlot, le *fokon'olona* est un terme chargé d'histoire et de valeurs (leur création remonte au roi Andrianampoinimerina). Chaque *fokon'olona* dispose de ses aînés (*raiamandreny*) qui se doivent d'être respectés et continuent à jouer un rôle dans l'organisation villageoise (cf. Condominas, 1991, pour une histoire de cette unité villageoise).

Les ménages agricoles de la zone étudiée cultivent essentiellement du riz pour leur propre consommation. Dans cette agriculture de subsistance, les excédents de production sont rares et les ménages visent leur autosuffisance alimentaire. Bien que le riz soit l'aliment de base et qu'il

soit préféré par les ménages, le manioc, la pomme de terre ou le tarot fournissent des compléments importants et permettent de mieux gérer la période de soudure, lorsque les récoltes de riz sont insuffisantes. De manière générale, la production agricole est destinée à l'autoconsommation. Ceux qui vendent du riz ne sont pas que les plus gros producteurs ; au contraire, ce sont généralement des ménages en difficulté qui cherchent à répondre à une urgence financière tout en sachant que la période de soudure sera pour eux d'autant plus précoce et difficile.

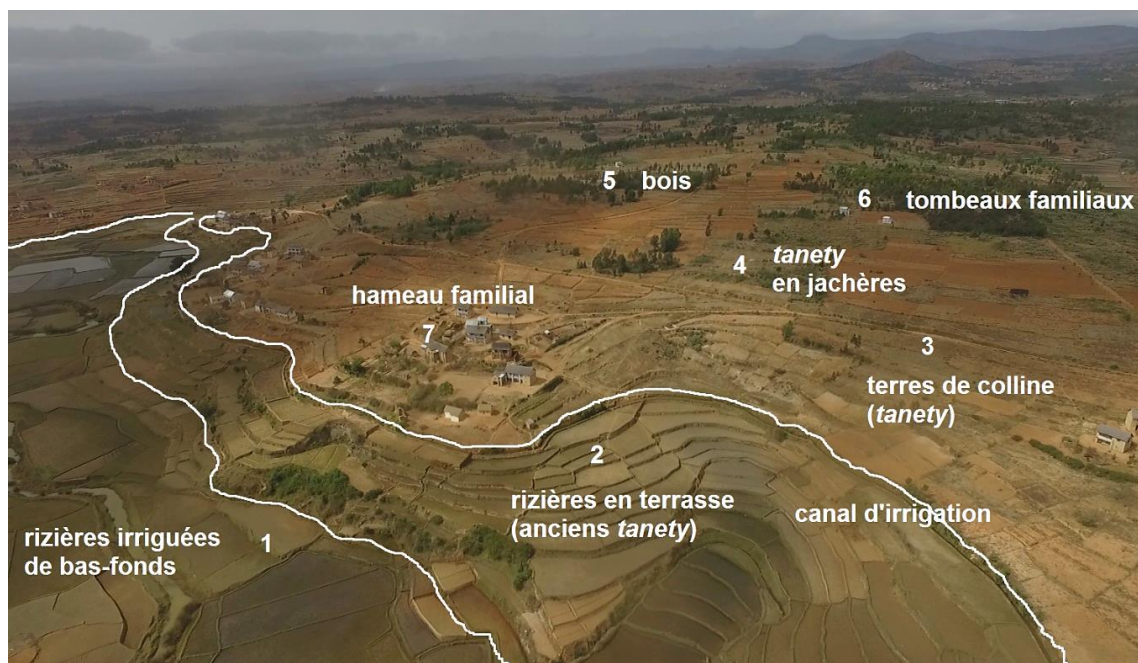
Le lignage est l'unité pertinente pour discuter des propriétés foncières : les droits de gestion, d'exclusion et d'aliénation sont partagés entre les différents membres de la famille élargie (Di Roberto, 2020). La production agricole est, quant à elle, gérée par le ménage nucléaire et plus précisément par le couple. Le travail des terres, le produit des récoltes, les revenus et les consommations sont séparés en autant de ménages nucléaires. Cela implique que les jeunes ménages se constituent rapidement en nouvelle unité de production (Di Roberto, 2019). En pratique, l'autonomisation des jeunes se fait dès qu'ils reçoivent de leurs parents une rizière, le plus souvent après leur mariage. Le jeune couple peut continuer d'habiter un temps dans la même maison ou choisir, s'il en a les moyens, de construire sa propre maison à proximité. Qu'ils habitent ensemble ou dans une autre maison du hameau, la production de chaque ménage est distincte.

### 3. UNE FORTE PRESSION FONCIERE SUR LES TERRES AGRICOLES

D'abord, distinguons de manière schématique deux grandes catégories de terres agricoles : les rizières irriguées (*tanimbary*) et les terres de collines (*tanety*). Les *tanimbary* sont des rizières situées dans les bas-fonds (1) ou sur les collines aménagées en terrasses (2) (Illustration 3, *infra*). Par extension, les agriculteurs qualifient de *tanimbary* (rizière) toutes les parcelles dont les conditions d'irrigation permettraient de cultiver du riz, même s'ils y cultivent parfois d'autres denrées (en général des pommes de terre, de l'orge ou des carottes). Les *tanety* sont situés dans les pentes (3), ou au sommet des collines (4), lorsqu'elles forment de petits plateaux (Illustration 3, *infra*). L'expression générique de *tanety* recouvre une diversité de types de terres selon que l'on y trouve des bois (5) (*tanim'kazo*) ou des cultures annuelles (3 et 4) (*tanimboly*).



Illustration 3. Photographie aérienne illustrant différents types de terres



Source : l'auteur, juillet 2017

Les rizières irriguées ont plus de valeur pour les familles, car le riz est à la base de l'alimentation. De plus, elles sont particulièrement productives et nécessitent moins d'apports d'engrais que les *tanety*, souvent pauvres.

Avec une densité de population rurale relativement forte<sup>8</sup>, les terres arables sont rares et la taille des exploitations est réduite. Cette pression foncière est clairement exprimée dans les discours des ménages qui témoignent tous d'une réduction de la taille des exploitations de génération en génération et de leur difficulté à obtenir des terrains. L'intérêt pour les terres de collines (*tanety*) s'est accéléré depuis le développement récent de la culture de riz pluvial dans la commune. Comme le disent beaucoup d'enquêtés, « les cultures "*montent*" sur les collines » autrefois peu cultivées. Les paysages apparaissent ainsi marqués par l'usage intensif des *tanety* comme sur la photographie précédente (Illustration 1) où nous pouvons observer des collines très cultivées avec l'aménagement de terrasses irriguées (anciens *tanety* devenus *tanimbary*) et des champs non irrigués.

En plus de cette « montée » sur les *tanety*, la rareté relative des terres a pour conséquence une fragmentation des patrimoines de génération en génération et un intérêt marqué pour l'achat afin de compléter des héritages insuffisants. En effet, les superficies des parcelles et des exploitations sont particulièrement faibles dans cette région des Hautes Terres. Selon nos calculs, en 2016 la superficie moyenne des parcelles était de 0,26 ha (Tableau 1, *infra*). La superficie des rizières irriguées était particulièrement faible avec 0,14 ha en moyenne. Les *tanety* sont 2,7 fois

<sup>8</sup> Avec un taux de croissance annuel de la population de 2,8 % en moyenne, on estime que sa population avoisine les 4 400 ménages en 2017 selon une projection sur la base du recensement national de 2004. L'ensemble du district Anstirabé II possède la plus forte densité de population de la région avec environ 150 habitants au kilomètre carré (Sourisseau *et al.*, 2016, p. 40).

plus grands que les rizières, même si cette superficie reste très modeste (environ 0,4 ha). Au niveau des ménages, les exploitations familiales totalisent à peine plus d'un hectare en moyenne (Tableau 1). Rapportée au nombre moyen de personnes dans un ménage, la superficie possédée par tête au sein d'un ménage est d'environ 0,22 ha<sup>9</sup>, tous types de terres confondus. Nous constatons aussi que les rizières irriguées sont particulièrement rares (0,30 ha par ménage en moyenne ; soit 0,06 ha par tête). Petites, les exploitations sont aussi relativement morcelées : les ménages possèdent en moyenne 4 parcelles.

**Tableau 1. Superficie des parcelles et surface des exploitations dans la zone d'étude**

	Moyenne	Écart-type	N
<b>Superficie moyenne des parcelles (hectare)</b>	<b>0,26 ha</b>	<b>0,46</b>	<b>1 308 parcelles</b>
Superficie des rizières irriguées ( <i>tanimbary</i> )	0,14 ha	0,26	644 parcelles
Superficie des parcelles de colline ( <i>tanety</i> )	0,38 ha	0,56	664 parcelles
<b>Superficie moyenne des exploitations agricoles (ha)</b>	<b>1,13 ha</b>	<b>1,30</b>	<b>300 ménages</b>
Superficie en rizière irriguée ( <i>tanimbary</i> )	0,30 ha	0,45	300 ménages
Superficie en terres de colline ( <i>tanety</i> )	0,83 ha	1,09	300 ménages
<b>Nombre moyen de parcelles par exploitation agricole</b>	<b>4,4</b>	<b>1,09</b>	<b>300 ménages</b>
Nombre de parcelles de rizière ( <i>tanimbary</i> )	2,1	1,21	300 ménages
Nombre de parcelles de colline ( <i>tanety</i> )	2,2	1,18	300 ménages

Source : l'auteur. Données : SALIMA-2016

Concernant les modes d'accès à la terre, on observe un marché actif, mais secondaire par rapport à l'héritage. On observe que 75 % des parcelles possédées par les ménages ont été acquises par héritage ou donation et que 25 % ont été acquises par achat. De même, 74 % des surfaces agricoles ont été acquises par héritage et 26 % par achat. En revanche, la défriche ou mise en valeur de terres vacantes n'est plus possible dans cette zone (Tableau 2).

**Tableau 2. Modes d'accès aux terres agricoles dans la zone d'étude**

	Achat	Héritage/ Donation	Mise en valeur	Total
<b>Total des terres, % superficie totale</b>	<b>26 %</b>	<b>74 %</b>	<b>0 %</b>	<b>100 % (N=1 308)</b>
Rizières irriguées	23 %	77 %	0 %	100 % (N=644)
Tanety	27 %	73 %	0 %	100 % (N=664)

<sup>9</sup> En moyenne, les ménages sont composés de 5,25 personnes.

Total des terres, % nombre de parcelles	25 %	75 %	0 %	100 % (N=1 308)
Rizières irriguées	26 %	74 %	0 %	100 % (N=644)
Tanety	24 %	76 %	0 %	100 % (N=664)
Décomposition classe d'âge, % nb de parcelles	25 %	75 %	0 %	100 % (N=1 308)
Moins de 35 ans	24 %	76 %	0 %	100 % (N=316)
35-65 ans	27 %	73 %	0 %	100 % (N=884)
Plus de 65 ans	13 %	87 %	0 %	100 % (N=108)

Source : l'auteur. Données : SALIMA-2016

#### 4. PARENTE ET STRUCTURE FAMILIALE

Dans la zone étudiée, la parenté ne se définit pas simplement par la consanguinité, mais aussi par différents types de liens sociaux dans lesquels la terre joue un rôle important. Paul Ottino identifie trois formes élémentaires de la parenté que l'on retrouve, avec plus ou moins d'intensité, dans différentes sociétés malgaches<sup>10</sup> (Ottino, 1998). Paul Ottino distingue « la parenté identitaire d'ancestralité », « la parenté par la propriété ou le patrimoine » incluse dans la première et « la parenté dispersée de parentèle produite d'affinité et/ou d'alliances » (Ottino, 1998, p. 18).

La « **parenté identitaire d'ancestralité** » est une parenté qui repose à la fois sur un lien de descendance et de résidence. Selon Ottino elle fait référence à « *un ancêtre commun d'origine que ses descendants directs regardent comme leur ancêtre progéniteur et auquel ils rendent un culte et comme leur ancêtre fondateur duquel ils tiennent leurs droits* » (Ottino, 1998, p. 29).

La « **parenté par la propriété ou le patrimoine** » constitue la seconde forme élémentaire de parenté, incluse dans la parenté d'ancestralité. Selon Paul Ottino, « *partout à Madagascar l'idée de parenté, et tout particulièrement celle de parenté rapprochée, est indissociable de celle de propriété* » (1998, p. 18). Dans les ethnies *merina* et *betsileo*, qui sont majoritaires dans notre zone d'étude, la parenté de patrimoine repose sur la notion d'*anarandray*. Littéralement « nom du père », l'*anarandray* désigne « *à la fois des groupes de cohéritiers et les fractions de terres ancestrales auxquelles ils ont accès et qui, avec leur filiation, contribuent à leur identité* » (1998, p. 45). En pratique, dans les communes étudiées, on qualifie d'*anarandray* toutes les terres reçues en donation ou héritées des parents.

La « **parenté dispersée de parentèle** » s'ajoute, sans se confondre, aux deux premières formes de parenté (la parentèle englobe les consanguins [les parents, frères et sœurs] ainsi que les parents par alliance). Cette forme de parenté repose sur les alliances et/ou des affinités. Selon Ottino, la parentèle reste pour un individu « une trame potentielle qu'il est libre d'activer ou d'ignorer » (1998, p. 35). Ainsi, la parentèle est une catégorie souple qui permet à des personnes non apparentées du point de vue de leurs ancêtres de s'unir et devenir parents. Ces alliances peuvent reposer sur le mariage ou des « pactes par le sang » (des *faditra*). Le « *fihavanana* » (litt. « fraternité ») peut représenter un cas particulier de parenté dispersée de parentèle. Il relève

10 Les travaux de Paul Ottino portent plus particulièrement sur les sociétés *antandroy*, *betsimisaraka* et *merina*.

d'une sorte de parenté affective qui « permet à des personnes apparentées ou non apparentées d'agir comme agissent des parents » (Ottino, 1998, p. 13). Le *fihavanana* renvoie à un cercle parfois très large des personnes avec lesquelles on tisse, temporairement ou durablement, un certain lien social. Dans la zone d'étude, le *fihavanana* est toujours mentionné lorsqu'il s'agit de rappeler quelqu'un à l'ordre, de pacifier les relations sociales, de faire respecter les clauses de tous types de contrats. Le respect de cet ordre moral tient largement au regard des autres et à la crainte du déshonneur. Néanmoins, étant parfois sujet à différentes interprétations, le *fihavanana* reste facile à invoquer, mais aussi à contourner (Sandron, 2008). Il peut s'avérer idéalisé par les acteurs, comme par certains observateurs.

En malgache, la famille se dit « *fianakaviana* ». C'est un terme générique qui, comme en français, désigne un groupe aux limites ambiguës. Cependant, nous emploierons parfois ce terme de « famille » de manière générale pour désigner des personnes apparentées. Lorsque des précisions sont nécessaires pour la compréhension, nous utiliserons, dans la mesure du possible, la typologie suivante.

Nous distinguons au sein d'une « grande famille » (*fianakaviana be*<sup>11</sup>) : le foyer ou ménage (*tokantrano*), la « petite famille » (*mpianakavy*), le groupe d'héritage (*mpiara mandova*<sup>12</sup>) et le groupe des « coresponsables » (*mpiaray adidy / mpiara mitonnera*), c'est-à-dire partageant des obligations sociales (*adidy*)<sup>13</sup>. Ces quatre sous-ensembles d'une « grande famille » constituent une représentation schématique de la réalité qui est résumée à travers la Figure 1 (*infra*).

---

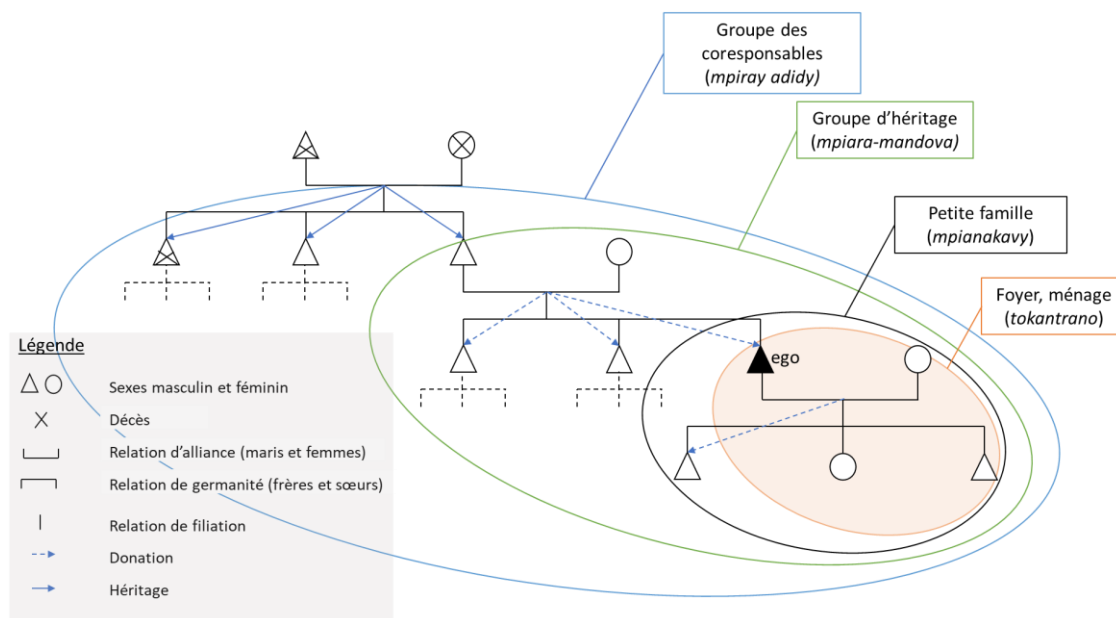
11 La « grande famille » (*fianakaviana be*) est un terme générique qui désigne toutes les personnes ayant un lien de parenté.

12 *Mpiara mandova* est construit à partir du verbe *mandova* qui signifie « hériter ».

13 On pourrait ajouter un groupe encore plus large, à savoir les personnes partageant un même tombeau (*mpiray fasana*). Si cette unité familiale a un sens précis – elle désigne toute personne qui sera inhumée dans le même caveau familial –, elle est cependant trop large et peu utile pour nous aider à qualifier les rapports fonciers.



Figure 1. Schématisation des groupes familiaux selon les rapports fonciers



Source : Di Roberto, 2020

À Madagascar, le **foyer** ou ménage (*tokenrano*) constitue une seule unité de résidence, de production et de consommation. Le foyer, la cuisine, la consommation alimentaire, le travail des terres, les récoltes ou les revenus des autres activités sont communs à l'intérieur de ce groupe. Au sein de ce groupe, que nous appellerons aussi **ménage** par la suite, les décisions sont prises en concertation par le couple. Mise en culture, stockage, achat de terre, délégation de droits fonciers aux enfants, etc. sont des décisions partagées dans le couple.

Nous parlerons de **petite famille** (*mpianakavy*) pour désigner les parents et leurs enfants, qu'ils appartiennent au même ménage ou pas. La petite famille est composée des frères et sœurs (germains de mêmes parents), ainsi que des *rayamandreny*, littéralement « le père et la mère ». Les membres de chaque petite famille continuent d'entretenir entre eux des rapports fréquents. Ils entretiennent notamment des relations d'entraide, avec en particulier des prêts de capital productif comme les zébus, les charrettes ou de petits outils manuels. Ils réalisent aussi de petits transferts monétaires et certains droits fonciers sont gérés en commun, comme le droit de vendre, notamment.

Le **groupe d'héritage** (*mpiara mandova*) comprend tous les hommes et femmes qui possèdent un héritage en commun. Ce groupe est parfois désigné par l'expression *mpiray tany*, littéralement « ceux dont les terres sont une », ou encore *mpiray lova*, littéralement « un seul héritage ». Cela ne signifie pas que les terres sont cultivées en commun, mais que les terres ancestrales forment pour le moment un seul bloc d'héritage. Comme l'indique la Figure 1 (*supra*), le groupe d'héritage correspond concrètement à un homme dont les parents sont décédés et dont tous les descendants disposent (potentiellement ou effectivement) de droits fonciers sur les rizières familiales. Ainsi, même lorsqu'une partie des terres a été donnée aux fils (cf. flèches pointillées dans le schéma *supra*), les parents en restent responsables aux yeux des autres membres de la famille plus large.

Le groupe que nous appelons les **coresponsables** est une catégorie émique désignée par l'expression *mpiray adidy* ou *mpiray mitondra*. Par « coresponsables », nous indiquons qu'ils partagent des obligations familiales (*adidy*) et ont des responsabilités communes vis-à-vis du patrimoine foncier issu des ascendants. Lors des cérémonies familiales de « retournement des morts » (*famadihana*), ces coresponsables cotisent ensemble aux importantes dépenses engagées. Concrètement, ce groupe comprend tous les descendants de parents décédés d'une génération épuisée. Ainsi, comme l'indique Figure 1 (*supra*), les trois frères (dont les parents sont décédés) ainsi que leurs descendants forment trois groupes d'héritage et constituent ensemble le groupe ayant des responsabilités communes. En particulier, cela signifie que les obligations familiales (*adidy*), au premier rang desquelles la cotisation aux cérémonies de « retournement des morts », seront divisées en trois entre les frères<sup>14</sup>. Au sein d'un groupe de coresponsables, les aînés ont, là encore, plus de légitimité. Ils sont toujours consultés lorsque les terres doivent être vendues, par exemple (Di Roberto 2020).

Les « anciens » de la famille (*raiamandreny*) conservent une forte autorité sur toutes les décisions foncières. De plus, parmi ces *raiamandreny*, un « chef de famille » (*loholona pianakaviana*) est généralement désigné à l'échelle du groupe de coresponsables. Ce « chef » n'a aucun pouvoir de décision sur les autres ménages, il est censé faciliter l'organisation de la famille et sert de médiateur. Sa parole est particulièrement respectable, car il doit servir l'intérêt collectif et s'assurer la bonne cohésion (*fihavanana*) de la famille entière.

---

14 Il faut noter que dans l'exemple schématique ci-dessus, un des frères est décédé. Cela ne change pas le mode de division en trois parts égales pour chacun des groupes d'héritage. En effet, tant que toute la génération n'est pas épuisée, l'ensemble des descendants de cette génération sont considérés comme coresponsables (*mpiray adidy*).

## Partie 2.

# Les conflits fonciers liés aux transactions dans les hautes terres à Madagascar

Le développement des achats comme dispositif d'accès à la terre est susceptible d'engendrer des tensions ou conflits. Ces derniers sont analysés dans ce travail suivant plusieurs axes complémentaires. D'abord, nous nous penchons sur le type de terre et les acteurs directement impliqués, ainsi que les éléments déclenchant les litiges (paragraphe I). Ensuite, nous analysons les raisons des conflits (paragraphe II). Par ailleurs, nous pouvons interpréter les conflits sur les transactions comme des tensions entre différentes règles qui légitiment les droits sur la terre (Lund and Boone, 2013). Ainsi, nous voyons comment l'achat s'articule avec d'autres registres de justification des droits et quelles tensions il soulève (paragraphe III). Enfin, nous étudions les institutions qui arbitrent ces conflits à l'échelle locale. Le rôle de la famille dans les instances de résolution à l'échelle municipale fera l'objet d'une attention particulière (paragraphe IV).

### I. CARACTERISATION DES CONFLITS SUR LES TRANSACTIONS : FREQUENCE, ACTEURS, TERRES

#### 1. LA FREQUENCE DES CONFLITS FONCIERS CONCERNANT LES TRANSACTIONS

La fréquence des conflits fonciers concernant les transactions reste difficile à évaluer précisément dans le cadre de cette étude. Néanmoins, nous pouvons faire quelques remarques sur la manière d'appréhender les conflits fonciers (en général et non seulement sur les transactions) et leur fréquence.

D'abord, les données quantitatives issues de l'enquête PECF-2015 semblent indiquer que, dans la zone étudiée, les conflits fonciers (quels qu'ils soient) restent exceptionnels. Ainsi, dans les questionnaires, moins de 1 % des parcelles<sup>15</sup> ont été déclarées comme ayant fait l'objet d'un litige. Cette rareté des conflits déclarés semble aller de pair avec un faible sentiment d'insécurité

15 Calculs de l'auteur réalisés sur un échantillon de 1 447 parcelles possédées ou utilisées par 663 ménages en 2015. Données : Perception et effets de la certification foncière (PECF-2015), Observatoire du foncier.

foncière. En effet, nous calculons également que, dans cette même zone, moins de 2 % des parcelles<sup>16</sup> font l'objet de craintes, de la part des ménages, quant à la sécurité des droits<sup>17</sup>.

Cependant, il faut souligner que les enquêtes quantitatives captent difficilement ce type d'informations qui peuvent être trop sensibles ou gênantes. La sous-déclaration des conflits et de l'insécurité foncière dans les questionnaires est probable. En effet, notre propre expérience de terrain, lors des entretiens qualitatifs, montre que ce n'est parfois qu'au deuxième, troisième ou quatrième passage que les litiges sont évoqués par les ménages. Ainsi, durant nos premiers mois d'enquête, aucun ménage ne déclarait avoir connu un litige. Après deux nouvelles missions, un tiers des ménages déjà enquêtés<sup>18</sup> concédaient avoir déjà été impliqués dans un conflit (ou litige) foncier concernant une transaction.

Selon nos entretiens avec les autorités municipales, ces dernières estiment être sollicitées une à deux fois par mois pour résoudre un litige foncier<sup>19</sup>. Nous pouvons considérer que ce nombre reste important compte tenu du fait que la commune intervient, à l'échelle locale, en dernier ressort. Les autorités affirment néanmoins qu'avec cette fréquence des plaintes, elles restent en mesure de répondre aux demandes des habitants.

Par ailleurs, nous noterons que, quelle que soit l'approche empirique (questionnaires, entretiens, archives), certaines tensions restent difficiles à identifier. Ainsi, nous avons pu constater que renoncer à la terre plutôt que rendre un litige public est parfois considéré comme une attitude louable et digne de respect. Médiatiser un litige, que l'on soit considéré comme victime ou coupable, est toujours mal vu. Au sein des grandes familles, la honte d'afficher publiquement des différends pousse ses membres à la discrétion. De plus, des asymétries de pouvoir limitent l'expression des conflits. En effet, certains acteurs peuvent craindre de manifester leur désaccord parce qu'ils savent que leur voix ne sera pas entendue ou qu'ils craignent des représailles, ainsi que l'illustrent les deux cas rapportés dans l'Encadré 4.

#### Encadré 4. Deux exemples d'insécurité foncière sans manifestation de conflit

Le premier exemple illustre l'existence d'importantes tensions entre père et fils. Néanmoins, ces tensions ne déclenchent pas de conflit ouvert étant donné la hiérarchie des pouvoirs sur les droits fonciers.

Le fils, un jeune homme d'une trentaine d'années qui vit très pauvrement avec sa femme et sa fille, nous confie avoir de très mauvais rapports avec son père, notamment parce que celui-ci a vendu des terres :

« Le problème avec mon père c'est qu'il ne me tient pas au courant de ce qu'il fait avec ses terres. Certes, c'est lui le père, il peut vendre ses terres comme il veut, car c'est à lui. Mais lorsqu'il vend,

16 Calculs de l'auteur réalisés sur un échantillon de 1 447 parcelles possédées ou utilisées par 663 ménages en 2015. Données PECF-2015, Observatoire du foncier.

17 Ces résultats vont dans le sens de ceux de l'Observatoire du foncier qui estime plus généralement que, pour les 9 communes de 4 régions du pays étudiées, les conflits fonciers restent rares et l'insécurité foncière modérée (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala *et al.*, 2018).

18 Cela concerne plus précisément 13 ménages sur 33 pour lesquels la question des conflits a été explicitement abordée durant l'entretien.

19 Dans les archives municipales, nous avons pu compter 8 à 13 plaintes déposées par ans ces cinq dernières années, sachant qu'une résolution de conflit se fait généralement en plusieurs étapes (jusqu'à 4 réunions à la commune pour les conflits complexes).

cela me blesse, car il ne me consulte même pas. [...] Je suis terriblement fâché, car il a vendu tandis que moi, son fils, je n'ai presque rien et je manque déjà de riz. » (23/07/2016)

Même si les parents ont la responsabilité morale de laisser des terres en héritage à leurs enfants, la hiérarchie entre pères et fils permet difficilement à ces derniers de s'opposer publiquement à leurs parents. D'ailleurs les instances locales de médiation n'interviennent pas dans ce type de situation. Selon ce fils :

« Je ne vais pas aller faire une plainte à la commune pour ce type d'affaire. Les terres vendues, il les avait lui-même achetées, je ne peux rien dire. Mais si mon père continue ainsi, ça veut dire pour moi que je ne peux pas vraiment compter sur mon héritage. » (23/07/2016)

Le second exemple concerne plusieurs familles qui ont vendu leurs terres à un riche notable qui, dans les années 1970-1980, avait acheté plusieurs hectares. Il avait acquis des parcelles en « forçant » à la vente ses cibles qu'il avait préalablement endettées, puis en les menaçant physiquement. Il proposait d'abord un prix très généreux que personne ne pouvait refuser. Il versait une avance puis, plusieurs mois après, disait vouloir annuler la transaction et demandait son remboursement. Le vendeur avait généralement dépensé cette somme et se voyait contraint, généralement par la force, d'accepter les nouvelles conditions de l'acheteur. À l'époque personne n'osa déposer une plainte :

« Que voulez-vous faire face à cet homme, il était très riche et puissant, avec des contacts importants. Il était arrogant et portait toujours une arme, la commune n'avait pas les moyens d'intervenir contre lui », explique une autorité locale.

## 2. LES ELEMENTS DECLENCHANT LES LITIGES

Si nous avons vu que la fréquence des conflits est difficile à estimer, nos données qualitatives permettent néanmoins d'identifier les éléments qui participent à les déclencher<sup>20</sup>. En effet, si les tensions peuvent rester longtemps latentes, les conflits apparaissent à certains moments particuliers. Nous avons observé une importante variété d'événements qui semblent « réveiller » une tension, attiser ou rendre visible un conflit foncier.

**a)** La réalisation d'aménagements, le labour, la plantation d'arbres, mais aussi la coupe d'arbres, l'incendie, la récolte ou le pâturage sont autant de manières de signifier ouvertement un désaccord. Quelle que soit l'origine du différend, ce sont généralement par ces actions, menées directement sur les champs, que des tensions latentes deviennent des conflits ouverts et explicites aux yeux du reste du village. Par exemple, dans le conflit évoqué dans l'Encadré 5 ci-dessous, c'est le prélèvement de la ressource (en l'occurrence du bois sur une parcelle) qui déclenche ouvertement et rend visible un conflit autour d'une vente réalisée dans le secret (vente elle-même liée à un différend entre le vendeur et son oncle au sujet d'une répartition des héritages). Dans ce cas, le fait que le conflit se soit réellement déclenché près d'un an après la transaction a largement compliqué la résolution du litige puisque le vendeur ne disposait plus de

<sup>20</sup> Nous préférons parler d'« éléments déclencheurs des conflits » plutôt que de « l'origine des conflits », car cette dernière est souvent très difficile à établir empiriquement. En effet, l'origine profonde d'un conflit puise dans des tensions souvent anciennes et parfois étrangères à la question purement foncière. Ainsi, à l'échelle villageoise, la densité des relations interpersonnelles dans le long terme peut mener à des animosités anciennes (parfois sur plusieurs générations) qui rendent l'origine des conflits particulièrement complexe à démêler, même pour les acteurs locaux, comme nous le verrons (paragraphe 2.4.).

la somme obtenue et que l'acheteur avait prélevé une partie du bois sur la parcelle conflictuelle. Ainsi, alors que le litige portait fondamentalement sur un désaccord quant au droit d'aliéner (vente, héritage, indivision, etc.), c'est l'usage de la ressource qui a déclenché le litige (ici le prélèvement de bois par un acheteur).

#### **Encadré 5. Conflit entre Zily et Alexandre : un conflit ancien, déclenché par la coupe du bois**

Ce conflit intervient entre Zily, un homme de quatre-vingts ans qui est aussi le doyen (*zokiolona*) du groupe familial des « coresponsables » (*mpiara mitondra/mpiray adidy*), et son neveu Alexandre, soixante-huit ans, qui habite le même hameau familial. Le père d'Alexandre (frère aîné de Zily) est quant à lui décédé.

Zily apprend un jour par un ami que quelqu'un coupe des eucalyptus sur un de ses terrains situés à quelques kilomètres. Prenant le bûcheron sur le fait, ce dernier déclare avoir acheté ce terrain. Il s'avère qu'Alexandre, le neveu de Zily, avait vendu le terrain depuis plusieurs mois déjà. S'en suit un conflit long entre Zily et Alexandre qui nécessite l'intervention du chef de fokontany puis des autorités municipales sollicitées à trois reprises.

Zily estime qu'Alexandre a vendu un terrain dont un tiers lui appartient. Alexandre nie un temps puis admet avoir vendu tout en connaissant les prétentions de Zily sur la partie contestée du terrain. Cependant, comme la vente a été réalisée il y a longtemps, Alexandre ne peut plus rembourser l'acheteur.

Selon l'adjoint au maire chargé de l'affaire, Alexandre a décidé d'entreprendre une vente illégitime afin d'attirer l'attention de la commune sur un ancien conflit d'héritage :

« Alexandre avait vendu un terrain de son oncle, mais lors de la confrontation que nous avons organisée ici, il nous parlait seulement d'un autre terrain et d'une injustice dans la répartition des héritages. J'ai compris que la vente était un prétexte. » (29/05/2017)

Notre interprétation, en lien avec celle de l'adjoint au maire chargé de l'affaire, est qu'Alexandre ne parvenait pas à régler un ancien différend concernant un partage d'héritage avec son oncle. Ce dernier disposait d'une autorité dans la hiérarchie familiale à laquelle Alexandre ne parvenait pas à s'opposer bien qu'il se sente victime d'une injustice. Ainsi, la vente a été son dernier recours. Comme le dit Alexandre interrogé par ailleurs :

« J'ai vendu ce terrain boisé, car je ne savais plus quoi faire. Mon oncle utilisait un terrain qui aurait dû me revenir. » (26/06/2017)

Finalement, Zily a récupéré sa parcelle et Alexandre a remboursé un tiers de la somme au vendeur. Quant au conflit d'héritage, l'adjoint au maire n'a pas pris position :

« On a demandé aux deux parties de discuter ensemble de l'héritage et de faire un effort. J'ai dit de revenir nous voir pour faire un procès-verbal fixant l'arrangement trouvé. [...] Non ils ne sont pas revenus à la mairie, je ne sais pas où ils en sont. » (29/05/2017)

**b)** L'existence d'anciens documents formels, lorsqu'elle est ignorée par certains, est susceptible d'engendrer une insécurité foncière et des conflits. En effet, il existe une diversité de documents utilisés localement pour légitimer des droits fonciers (« petits papiers », certificats, titres fonciers, croquis réalisés par un géomètre, etc.). Il n'est pas rare que ces documents, oubliés un temps, refassent leur apparition après des années. Les cas de « redécouverte » de documents établis

dans le passé sont source d'insécurité et peuvent déstabiliser les transactions qui ont eu lieu par la suite. Les exemples sont nombreux et les situations diverses. Dans le cas de Monsieur Andry (Encadré 6), le détenteur du titre de propriété (dont l'existence semblait avoir été oubliée) essaie de revendre la terre sur laquelle Andry est déjà établi. La propriété de la terre n'est pas revendiquée à travers ce titre dans le but d'en récupérer l'usage (le détenteur du titre vit désormais à plus de 800 km et n'était pas intéressé par la terre), mais plutôt afin de la revendre. Ce n'est pas un cas isolé, nous avons rencontré deux cas similaires dans lesquels le détenteur d'un ancien document de propriété (étranger au village) utilisait la menace de la récupération de la terre par la voie légale afin de revendre la terre à son occupant<sup>21</sup>.

#### Encadré 6. Un cas de conflit lié à la « redécouverte » d'un ancien document formel

Monsieur Andry est un riche notable du village. Transporteur retraité, il possède une décortiqueuse de riz et une épicerie dans le cœur du village. Sa femme est conseillère municipale.

Un jour, alors que nous sommes au village, une personne vient à lui en tant que propriétaire légal de deux parcelles utilisées par lui et son beau-frère. Cet inconnu se présente comme étant le petit-fils d'un ancien fonctionnaire du canton. Selon les termes d'Andry :

« Jeudi dernier, un gars que personne ne connaît ici débarque en 4 x 4. Il dit venir de Majunga<sup>22</sup> avec un titre de propriété sur mon terrain... et il essaie de me revendre mon propre héritage ! Je ne sais pas si c'est vrai qu'il possède un titre. Il ne me l'a pas montré. La seule chose que je sais c'est que mon père occupait déjà ce terrain quand je suis né et que c'est mon héritage [...] C'est une terre héritée [*tany lova*], c'est notre '*anarandray*' et on se battra pour le conserver. » (28/06/2017)

Le détenteur du titre ne souhaitait pas récupérer la terre pour l'utiliser, mais cherchait à la revendre à Andry. Ce dernier fait mine de ne pas être inquiet par cette affaire et espère avoir réussi à dissuader cet inconnu de revenir faire valoir des droits sur cette terre :

« Mais je ne me laisse pas intimider comme ça moi ! Je lui ai dit : "Ce n'est pas la peine de revenir ici ou alors rendez-vous directement au tribunal, car cette terre est mon héritage et je ne le laisserai jamais !". De toute façon, s'il revient au village me montrer son titre... je le ferai disparaître aussi vite ! » nous dit-il, sur un ton de bravoure, faussement amusé et en minant l'action de déchirer le titre.

Andry a néanmoins déjà commencé à préparer sa défense. Ainsi que le font fréquemment les personnes en litige, il a rédigé sur une feuille de papier une « plainte » expliquant le litige. Il y explique avoir toujours vu son père travailler cette terre, en avoir hérité et l'avoir valorisée. Il a ensuite fait signer ce document par un maximum d'habitants du village et en particulier les chefs de *fokontany* et les autorités municipales.

c) Les moments de (re)définition de la répartition des droits de propriété sont, eux aussi, particulièrement conflictuels et réveillent des désaccords liés à des transactions passées. Deux

21 Nous ne connaissons pas l'issue de ces litiges, car ils avaient tous cours durant notre séjour et ne s'étaient pas terminés à notre départ.

22 Majunga est l'une des principales villes du pays. Elle est située sur la côte ouest, à 800 km au nord-ouest de notre zone d'étude.

événements – non directement liés aux transactions – semblent avoir réveillé certains conflits autour des achats/ventes. D'une part, nous avons observé des conflits intervenant au moment du recensement fiscal des terres qui a été mené par la communauté de communes dans le but d'améliorer les recettes fiscales (Encadré 7). Le recensement fiscal peut contribuer à déclencher des conflits lorsqu'il est interprété par les villageois comme une manière de formaliser leur propriété. Dans une des communes étudiées, les parcelles litigieuses et les zones potentiellement problématiques n'ont pas fait l'objet de recensement. Ainsi les conflits induits spécifiquement par le recensement ont été évités. Au contraire, dans une autre commune étudiée, les autorités locales voulant réaliser un enregistrement fiscal systématique de toutes les parcelles ont entraîné une augmentation importante des conflits fonciers (Encadré 7).

#### **Encadré 7. Un recensement systématique déclenche ou réactive des conflits fonciers**

Dans la région étudiée, durant notre présence sur le terrain, deux communes étudiées comparativement ont réalisé en même temps un recensement fiscal des terres. Sur le terrain, les deux communes ont mené ce recensement de manière différente.

La première a souhaité un recensement le plus exhaustif possible. Le maire et les agents de recensement ont volontairement entretenu un flou entre recensement fiscal et formalisation des droits. Rétrospectivement, l'adjoint au maire nous confie :

« Le maire a tenu à ce qu'on recense systématiquement tous les terrains et pour motiver les gens on a dit que ça permettrait de garantir leur propriété. C'était une mauvaise idée, car cela a entraîné des tensions. » (19/06/2017)

Les terrains prêtés ou laissés aux membres de la famille par les migrants sont devenus une source de tensions. Ainsi, au moment de nos entretiens la mairie était débordée par les litiges fonciers, comme nous le confirme l'adjoint au maire :

« Avec le recensement nous sommes débordés par les conflits, chaque semaine on doit gérer de nouvelles plaintes. » (19/06/2017)

De sa propre initiative, la commune a par ailleurs enregistré les parcelles déclarées sur un système d'information géographique à part, développé par un jeune diplômé originaire de la commune. Selon ce dernier :

« J'ai utilisé les images de Google Earth® et le logiciel ArcGIS<sup>23</sup>. Google Earth, c'est bien mieux que les photographies aériennes du guichet foncier qui sont trop datées. J'ai reporté tous les certificats et aussi inscrit toutes les parcelles du recensement. » (19/06/2017)

Cela a contribué au flou entre recensement fiscal et enregistrement de la propriété.

Dans l'autre commune, les conflits ont été moins nombreux. La première adjointe affirme :

« Oui c'est vrai ! Il y a eu des conflits. Beaucoup de tensions sur les terres côte à côte... En fait ça a fait ressurgir d'anciens litiges ! On a vu des cas de conflits entre voisins, des conflits entre les héritiers. » (03/11/2016)

Cependant, comme elle le reconnaît, leur nombre est resté faible en comparaison de la commune voisine. Selon un agent chargé du recensement, cela tient au choix de ne pas réaliser les opérations de recensement dans des zones potentiellement conflictuelles. Selon lui :

23 ArcGIS® est une suite de logiciels d'information géographique.



« On a fait systématiquement appel à des volontaires originaires des villages en question. Ils connaissent donc bien les gens, ce qui évite que des petits malins ne déclarent n'importe quoi. »

De plus, les cas potentiellement litigieux n'étaient pas traités :

« Dès qu'on avait un doute sur un risque de conflit, on passait... Finalement, on a eu seulement 4 ou 5 litiges pour le moment. » (03/11/2016)

Effectivement, alors que nous assistions à une opération de recensement, un autre agent municipal a déclaré devant plusieurs responsables locaux :

« Nous ne ferons pas de recensement ici et on ne proposera plus de certificats non plus. Ce n'est pas parce que nous ne voulons pas faire notre travail, mais le cas de votre '*fokontany*' est trop compliqué. » (01/06/2017)

D'autre part, nous avons observé des conflits intervenant au moment des partages d'héritage, lorsque des terres indivises ont été vendues avant le partage (Encadré 8). Les partages d'héritage sont aussi des moments de redéfinition des droits fonciers et sont susceptibles d'engendrer des litiges relatifs aux transactions marchandes. Certes, au moment des héritages, une première source de tension reste sans rapport avec le marché et tient à la répartition même des droits<sup>24</sup>. Néanmoins, c'est aussi à cette occasion que certaines transactions réalisées par le passé sont discutées et peuvent prendre un tournant conflictuel. En effet, au moment du partage définitif des *tanety* notamment, la famille se réunit et certains membres n'habitant plus la localité (mais ayant toujours des droits sur certaines parcelles) peuvent apprendre l'existence d'une transaction passée. Un premier sujet de tension repose sur la résistance des vendeurs à déduire la parcelle vendue de leur héritage. La vente d'une terre indivise laissée à un membre de la famille qui est resté au village est-elle de la seule responsabilité de ce dernier ? Nous avons observé dans certains conflits que les vendeurs estiment devoir assumer seuls les difficultés économiques, les responsabilités sociales au village et la gestion des terres familiales au point, parfois, d'être contraints de vendre une terre par manque de soutien. Un second sujet de tension tient au statut des terres familiales achetées par un des cohéritiers : doit-on considérer cette terre comme ne faisant plus partie des terres à partager, comme un bien propre ou encore, au titre de son statut ancien de terre ancestrale, comme un patrimoine de la famille ? Dans ce type de situation, comme dans le cas des frères R. (Encadré 8), tous les acteurs revendiquent une règle de « partage égalitaire », mais cette règle est soumise à différentes interprétations.

#### **Encadré 8. Le conflit des frères Louis, Émile, Monja : controverse autour d'un rachat de terres familiales**

Une famille du hameau Anbohijato a décidé de réaliser le partage définitif des *tanety* cette année. Parmi les différents héritiers, les trois frères Émile, Louis et Monja ne parviennent pas à s'accorder sur le partage des *tanety*.

24 À cet égard, un conflit récurrent semble lié à des interprétations contradictoires de la règle de partage « égalitaire » qui prévaut largement dans la zone. En effet, lorsque le patrimoine n'a pas été divisé depuis plusieurs générations, plusieurs conceptions d'une répartition « égalitaire » peuvent s'opposer. Faut-il diviser la terre équitablement entre les hommes de la première génération (chacun d'entre eux se chargeant de diviser à nouveau sa part entre ses enfants) ou bien faut-il partager l'ensemble du patrimoine de manière équitable directement entre les petits-enfants ?

Le conflit tourne autour d'un grand *tanety* qui a été vendu puis racheté des années plus tard par Louis et Monja. Ainsi, il y a une dizaine d'années, alors que le cadet Émile habitait à Fort Dauphin, dans le sud du pays, son père et ses deux frères travaillaient l'ensemble du patrimoine familial. « Je les laissais utiliser mes parcelles sans rien demander », souligne Émile. Pendant l'absence d'Émile, les deux frères ont vendu des terres familiales. Quelques années après la vente, les deux frères sont parvenus à racheter ces terres pour reconstituer le patrimoine familial.

Aujourd'hui, le père et l'aîné (Monja) sont morts et le cadet (Émile), âgé de soixante ans, est rentré au village. Pour le partage, ce dernier exige un tiers du patrimoine de leur père. Mais Louis et les fils de Monja refusent, car ils considèrent que les parcelles qu'ils ont réussi à racheter ne doivent pas être incluses dans le partage. À leurs yeux, elles sont des propriétés individuelles. Ainsi, un des fils de Monja estime que « cette terre doit nous revenir et elle devra être divisée entre Louis et nous, les enfants de Monja ».

Le cadet estime que ses frères n'avaient pas à les vendre et donc que le partage doit être fait de manière égale en incluant ces parcelles vendues puis rachetées. Le conflit n'est pas résolu et nous n'en connaissons pas l'issue.

**d)** De manière transversale, le retour au village des non-résidents est un moment source de tensions. Lors des migrations temporaires, la famille assure l'exploitation et la gestion du foncier ainsi laissé. Il n'y a donc généralement pas de conflits avec des personnes extérieures, car la famille restée au village surveille et protège ces terres (certains résidents disent qu'ils sont des « gardiens »). Cependant, dans ces conditions les risques de litiges sont, encore une fois, intrafamiliaux. En effet, les résidents ont pu vendre des terres durant l'absence des migrants. Le risque principal de conflit concerne la vente de *tanety* en indivision, car cette vente introduit des ambiguïtés pour le partage ultérieur des patrimoines.

### 3. DES CONFLITS PRINCIPALEMENT INTRAFAMILIAUX ET PORTANT SUR DES TANETY

À Madagascar, dans les neuf communes étudiées dans l'enquête PECF, plus de la moitié des craintes déclarées par les ménages viennent d'un risque de contestation des droits fonciers par d'autres membres de la famille (Burnod *et al.*, 2014, p. 58). La même étude montre que 42 % des conflits (tous types confondus) opposent des membres d'une même famille et 37 % des voisins ou des personnes du même village<sup>25</sup> (Id.).

De même, dans nos enquêtes qualitatives, les conflits fonciers autour des transactions marchandes opposent principalement des membres d'une même famille<sup>26</sup>. Selon un agent de guichet foncier (AGF) qui a été longtemps chef de *fokontany* dans la commune, la famille est à la fois un moteur de conflits et une autorité incontournable pour les endiguer :

*« Ici la famille est généralement impliquée dans les conflits fonciers. C'est la raison pour laquelle, lorsque j'étais chef de 'fokontany' et que j'animais des instances de résolution de conflits, je demandais toujours que les anciens [raiamandreny] des familles soient présents. » (03/11/2016)*

25 Échantillon de 165 parcelles déclarées en conflit au sein de 9 communes du pays.

26 Plus des trois quarts des conflits analysés dans nos entretiens sont intrafamiliaux. Parmi les 13 études de cas réalisées, 10 concernent des membres de la même famille (parents directs ou collatéraux).

Deux raisons semblent expliquer l'importance de la dimension intrafamiliale des conflits sur les transactions. D'une part, la majorité des transactions ayant lieu entre membres d'une même famille, les chances que cette dernière soit impliquée dans un conflit sont logiquement plus importantes. D'autre part, toute vente extrafamiliale de terres héritées implique la validation (bénédiction, *tsara vavaka*) des proches. Lorsque le vendeur est passé outre sa famille proche et vend une terre héritée sans la consulter (en particulier ses parents, frères et sœurs ou oncles paternels), les risques de litiges sont importants. Ces conflits feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section suivante.

Par ailleurs, aux dires des acteurs, les litiges concernant les *tanety* (terres de collines) sont plus fréquents que pour les rizières irriguées. Les acheteurs disent aussi s'avérer plus prudents lorsqu'ils achètent des *tanety*, sachant que les litiges y sont réputés plus communs. Les rizières sont pourtant les parcelles les plus chères et font l'objet de transactions plus fréquentes. Trois pistes d'explications peuvent être avancées. D'une part les *tanety* sont, plus souvent que les rizières, en indivision entre les cohéritiers. La marchandisation de ces espaces pose donc des problèmes particuliers puisque les ayants droit sont multiples et les ventes restent le plus souvent des initiatives individuelles liées à des situations de détresse (accidents, maladie, etc.). Sur ces espaces nous verrons que les contestations du droit de vendre du cédant sont fréquentes. D'autre part, les limites des propriétés sont rarement matérialisées dans les *tanety*. Par conséquent, les cas de contestation liés à des accusations de dépassement des limites y sont plus fréquents. Enfin, dans notre zone d'étude la marchandisation des rizières est déjà ancienne tandis que les *tanety* sont l'objet d'un récent regain d'intérêt. Les cultures de riz pluvial sur *tanety* se développent rapidement et peuvent redonner une valeur économique à ces espaces.

## II. DEUX TYPES DE CONFLITS : CONTESTATION DE LA LEGITIMITE DU VENDEUR ET TENSIONS SUR LES TERMES DES TRANSACTIONS PASSES

Si les éléments qui participent à déclencher un conflit peuvent être divers, la nature du litige peut être analysée selon deux axes : d'une part, des conflits autour de la légitimité de la vente (c'est-à-dire autour de la contestation du droit de vendre) ; d'autre part, des conflits autour de la nature de la transaction elle-même (contestations du fait qu'il s'agissait d'une vente)<sup>27</sup>.

### 1. DES CONFLITS SUR LA LEGITIMITE DE LA VENTE : CONTESTATIONS DU « DROIT DE VENDRE »

Certains conflits fonciers portent sur la légitimité de la transaction. En effet, le *droit de vendre* du cédant peut être contesté par des tiers (qui tentent alors d'invalidier la transaction). Généralement, dans ce type de litige l'acheteur passe au second plan, car le cœur du conflit oppose un vendeur et d'autres ayants droit sur la terre. Deux cas de figure semblent particulièrement fréquents.

Dans le premier cas, le vendeur n'est pas considéré comme étant propriétaire (*tompon-tany*) du terrain mis en vente. En pratique, cela renvoie généralement à des *conflits de limites* : une personne met en vente un espace qui inclut une portion contestée ou ne lui appartenant pas. Ce type de litige se rencontre principalement sur les *tanety* dont les limites sont rarement matérialisées. De plus, sur les *tanety*, les terres ne sont pas strictement réparties entre les

<sup>27</sup> Ces deux types de litiges sur les transactions semblent généralement distincts dans les conflits, mais ne sont pas exclusifs a priori.

héritiers. L'indivision, qui s'étend parfois sur plusieurs générations d'ayants droit, participe à renforcer le flou sur la répartition des terres, notamment pour les jeunes. Selon un chef de famille (*Ioholona*), « le problème c'est que les jeunes ne connaissent pas l'histoire des parcelles et parfois ils vendent sans savoir. Le vendeur et l'acheteur doivent connaître l'histoire des terres, afin de s'éviter des problèmes à l'avenir. » (28/07/2016) Étant donné que sur les *tanety*, propriété et usage ne se superposent pas, les transactions soulèvent fréquemment des litiges au sujet des parts de chacun. D'autres fois, inclure un terrain voisin dans une vente peut relever d'un acte délibéré, comme nous l'avons décrit dans l'Encadré 5 (p. 27)<sup>28</sup>. Dans tous les cas, pour les terres héritées, l'obligation de consultation familiale (Di Roberto and Bouquet, 2018 ; Di Roberto, 2020), sur laquelle nous reviendrons plus loin, contribue à limiter ce type de conflit.

Dans le second cas de figure, le vendeur est propriétaire (*tompon-tany*), mais la transaction peut être considérée comme illégitime par les membres de la famille. Ces conflits opposent des membres de la même famille et portent sur les règles concernant le *droit de vendre*. Le vendeur pouvait-il unilatéralement prendre la décision de vendre le terrain ? Cette question se pose seulement pour les terres acquises par héritage<sup>29</sup>. En effet, les groupes d'héritages (*mpiara mandova*) ou de coresponsables (*mpiray adidy*) sont généralement impliqués dans la validation des ventes de terres issues du patrimoine familial (*anarandray*) (cf. Di Roberto and Bouquet, 2018 ; Di Roberto, 2020). De plus, la règle de priorité familiale contraint les vendeurs de terres héritées à s'adresser d'abord au réseau familial. Une vente à un étranger à la famille décidée unilatéralement peut alors engendrer un conflit entre le vendeur et sa famille.

Le conflit participe ainsi à l'effectivité des règles intrafamiliales. En effet, en cas de non-respect de ces règles, les contestations familiales peuvent invalider la vente ou mener à une vigilance accrue des membres de la famille dans le futur, comme dans le cas présenté dans l'Encadré 9 ci-dessous. Ce cas rappelle que les terres héritées (*anarandray*) ont une valeur particulière parce qu'elles sont associées au statut social de la famille et sont au centre du système d'obligations (*adidy*) partagé par les membres du groupe des coresponsables (*mpiray adidy*). Rappelons que recevoir une rizière de ses parents implique de participer aux dépenses collectives de la famille, au premier rang desquelles cotiser pour les coûteuses cérémonies de célébration des ancêtres (*famadihana*). Dans ce litige, l'équivalence entre héritage et obligations sociales fait craindre à certains qu'après la cession, le vendeur tente de se libérer des responsabilités qui lui incombent.

#### Encadré 9. Rédaction d'une « interdiction de vente » pour éviter dans le futur des ventes non consenties par la famille

L'adjoint au maire raconte un conflit qui a eu lieu dans son village. Il était chef de *fokontany* au moment des faits et a participé à la résolution du litige. Il nous en fait le récit :

« Si je prends le cas précis d'un des derniers conflits que nous avons eu à résoudre dans mon *fokontany*, le problème était le suivant : les parents avaient partagé tout leur patrimoine de leur vivant et distribué en parts égales la terre à leurs trois fils. Mais un des frères a vendu sa part de '*tanety*'. Et les autres ont dit : "pourquoi tu as vendu ta part ?" »

28 Notons qu'il est néanmoins difficile de parler de tentative de fraude pour ce cas, étant donné la situation très particulière dans lequel le conflit s'inscrit.

29 Concernant les terres achetées, le propriétaire n'est pas confronté à ces règles et donc ce type de conflit n'est pas observé.

Ces derniers sont venus déposer une plainte, car ils ont eu peur que leur frère continue à vendre. "Si ça continue, il va finir par vendre aussi ses rizières", disaient-ils. Le problème s'il vend ses rizières c'est qu'il est possible qu'il ne participe plus aux retournements des morts [*famadihana*] !

[...] Donc ils sont venus déposer un papier pour interdire au troisième de vendre ses rizières. [...] Vous comprenez le problème c'est que les rizières dont il a hérité sont des donations qu'il a reçues dans le but d'honorer ses responsabilités familiales. C'est pour ça que les autres s'opposent. Le vendeur disait que les parents avaient déjà fait le partage de toutes les terres et qu'il pouvait donc faire ce qu'il voulait avec ses terres.

[...] L'accord qui a été trouvé c'est qu'on ne revient pas sur la vente déjà réalisée, en revanche il ne pourra plus vendre de terres. On a laissé un papier au '*fokontany*' avec une interdiction de vente. [...] Aujourd'hui, même s'il tente de vendre, le chef *fokontany* ne pourra pas signer le contrat de vente. Mais de toute façon avec cette histoire personne ne sera jamais intéressé pour lui acheter une de ses terres ! » (03/11/2016)

Ces tensions relatives au droit de vendre du cédant peuvent également pousser les acheteurs à se désengager d'une transaction susceptible de provoquer l'enlisement du conflit. « *Une fois je me suis rendu compte que le vendeur n'avait pas l'autorisation de sa famille. Je suis allé voir ses parents qui m'ont dit "n'achète pas si tu ne veux pas perdre ton argent", car la famille s'était opposée à la vente. J'ai eu peur et j'ai abandonné !* », explique un jeune homme (08/06/2017). Celui-ci a donc renoncé à acheter le *tanety*, car il lui semblait qu'il n'était pas clairement partagé. Ainsi, nous verrons que plus généralement, les acheteurs anticipent souvent ce type de conflit qui peut les pénaliser, bien qu'ils ne soient pas impliqués directement. Selon les cas et l'issue du litige, la mise en culture peut être fortement retardée ou la transaction peut être annulée. Pour les acheteurs, la réalisation de « petits papiers » (*taratasy*<sup>30</sup>) ne garantit pas totalement la sécurité d'une transaction lorsque celle-ci n'a pas respecté les règles intrafamiliales (validation et priorité). En effet, comme dans le cas exposé ci-dessus (Encadré 9), les familles réalisent elles aussi des « petits papiers » particuliers, appelés des « interdictions de vente » (cf. Illustration 4), qui empêchent le vendeur de formaliser discrètement la vente auprès du *fokontany* ou de la commune. Nous reviendrons sur ces documents particulièrement utiles, pour les migrants qui partent quelques années hors du village, afin d'éviter la dilapidation du patrimoine durant leur absence (cf. Partie 3).

## 2. LES CONFLITS SUR LA NATURE DU TRANSFERT

D'autres conflits relèvent d'un désaccord sur la *nature du transfert passé*. Ils se présentent généralement comme une remise en cause *ex post* des termes de l'échange. Cette remise en cause peut venir de comportements opportunistes (le vendeur dément une vente qu'il a réalisée dans le passé) ou d'interprétations différentes de la transaction passée (l'acheteur et le vendeur ne sont pas d'accord sur le faisceau des droits transférés). Ces conflits soulèvent plusieurs questions telles que : le transfert était-il une vente définitive ou un prêt de terre en contrepartie d'une aide financière ? S'agissait-il d'une vente à réméré (autorisant le vendeur à racheter son bien) ou bien d'une vente complète et définitive ? L'acheteur peut-il transmettre cette terre ou

30 En malgache, *taratasy* signifie papier, document. C'est le terme générique pour qualifier tout type de document écrit.

la vendre ? Une augmentation importante de la valeur d'une terre ne devrait-elle pas légitimer une renégociation *ex post* des termes de l'échange ? Ces interrogations nous semblent liées à l'ambiguïté qui peut persister sur le faisceau des droits transférés. Deux exemples illustrent ce type de litige.

Le conflit décrit dans l'Encadré 10 repose sur une interprétation différente d'une transaction réalisée à la génération des parents (qui sont aujourd'hui décédés pour la plupart). Pour les uns (la famille de Rolland), la terre a été transférée à titre personnel aux parents de Juliette qui sont désormais décédés. La terre doit donc maintenant revenir à la famille de Rolland. Pour les autres (famille de Juliette), le versement d'une contrepartie monétaire est la preuve qu'ils avaient acheté la terre. Les descendants considèrent donc que la terre leur appartient pleinement et qu'ils ne doivent plus rien aux cédants.

#### **Encadré 10. Conflit entre Rolland et Juliette : deux interprétations des termes de l'arrangement**

Ce conflit foncier oppose les familles de Juliette et de Roland. Il a été porté à l'échelle de la commune qui a organisé une réunion publique de résolution, à laquelle nous avons assisté. Ce jour, une trentaine de personnes sont présentes. Roland est venu avec sa mère qui semble très âgée. Juliette est venue avec ses frères et sœurs et ses enfants. Notons que leurs deux familles sont apparentées (nous ne savons pas à quel degré).

La séance commence par la lecture des plaintes déposées par écrit auprès de la commune. D'abord, la plainte de Rolland est lue par le maire. En résumé :

« [...] Notre terre a été exploitée par la famille de Juliette, car on ne pouvait pas tout travailler, mais aujourd'hui ils refusent de rendre la terre. Nous ne leur reconnaissons pas la propriété de cette terre, car elle est "écrite" au nom de notre père. Ils disent que notre père leur a vendu cette terre, mais nous ne sommes pas d'accord. Quand on leur demande l'acte de vente, ils ne veulent pas nous le montrer [...] ».

C'est au tour de la plainte déposée par la famille de Juliette d'être lue. En résumé :

« [...] Nous déposons cette plainte, car c'est notre terre depuis trente ans. Elle appartient à notre père. Aujourd'hui, après le décès de nos parents, Rolland prétend être le propriétaire alors que du vivant de nos parents il n'a jamais fait de remarques ni fait obstacle à ce que nous occupions cette parcelle [...] ».

La séance se poursuit par les prises de parole. Parlant le premier, Rolland affirme :

« La seule chose que je sais, c'est que cette terre est légalement à mon père, car nous avons un acte prouvant notre achat signé par le chef de canton au moment de l'époque. Mon père m'a confié ce papier et je l'ai toujours conservé. [...] D'après maman, qui est ici, nous avons laissé aux parents de Juliette le droit de travailler cette terre, jusqu'au moment où on voudrait la récupérer, car à ce moment mes parents n'avaient pas les moyens de l'exploiter ».

La famille de Juliette ne connaissait pas l'existence de ce document. Néanmoins, elle ne semble pas démontée. Juliette s'adresse directement à la mère de Rolland en haussant le ton :

« Cette terre, votre mari l'a achetée, mais ensuite vous l'avez vendue à nos parents ! Maintenant cette terre est à nous. Cela fait très longtemps que nous l'exploitons. [...] ».

Juliette poursuit en soulevant le fait que demander la récupération d'une parcelle après la mort de son père à elle est une stratégie délibérée de Rolland pour profiter de la confusion sur les termes du contrat.

« Il n'y a pas de papiers et mes parents sont morts maintenant ! Il n'y a plus personne qui peut témoigner et c'est pour ça que vous réclamez cette terre maintenant. Ce n'est qu'après la mort des anciens que vous 'réveillez' cette terre », crie-t-elle à l'intention de Rolland.

Face à cette accusation, Rolland insiste sur le fait que c'est aux parents de Juliette que la terre a été cédée, mais pas à leurs enfants :

« Nous l'avons laissée à vos parents, mais maintenant qu'ils sont morts la terre nous revient », dit-il.

Quant à sa mère, elle dit plusieurs fois qu'elle a « laissé la terre » aux parents et insiste sur la dimension d'entraide que comportait la transaction. Elle explique :

« Je vous ai laissé cette terre parce que j'étais dans la misère, mais nous avons conclu que je pouvais la récupérer à tout moment ! [...] Vos parents avaient dit : "On vous la rendra, personne ne peut garder votre terre" ».

Cependant, Juliette leur opposera le caractère monétarisé de l'échange :

« Mais nous vous avons payé !! » dit-elle.

La mère de Rolland reste cependant ferme sur sa position :

« Sachez bien que je n'ai jamais vendu ni cédé en location, c'est ma pauvreté qui m'a poussée à vous laisser ma terre ! [...] Comme j'étais pauvre, je ne pouvais pas travailler cette terre et elle est restée longtemps sans culture. Ils m'ont demandé s'ils pouvaient y travailler et j'ai accepté ».

Si elle concède avoir reçu de l'agent, elle refuse le terme « vendre » [*mivarotra*]. Néanmoins, durant son discours elle s'embrouille : elle parle de location, de « vente vivante » et d'entraide, ce qui ne semble pas convaincre les autorités locales, ni la partie adverse qui lui fait remarquer : « Vous ne pouvez pas changer d'histoire en permanence. Et maintenant vous dites que c'était de la location... » la coupe Juliette.

Visiblement déstabilisée, mais excédée, la mère de Rolland répond : « Ils m'ont aidée financièrement, mais je ne leur ai pas vendu définitivement cette terre ». Elle répétera souvent cette phrase par la suite. Sans trancher la question, la réunion se poursuivra encore durant une demi-heure. Nous reviendrons sur d'autres aspects de cette séance de résolution de conflit dans l'Encadré 12.

Dans le cas du conflit présenté dans l'Encadré 11, la qualification de la dimension marchande de la transaction est au cœur du litige. Joël a cédé une terre à Richard qui lui a versé de l'argent. Les deux parties admettent qu'un versement monétaire a été réalisé, mais ils lui donnent un sens différent. Pour l'un des protagonistes (Richard), la transaction était une vente définitive et l'argent qu'il a versé était la contrepartie monétaire de cet achat. Pour l'autre (Joël), le transfert de terre était un acte de générosité de sa part et l'argent versé par Richard constituait une contre-prestation pour l'aider lorsqu'il traversa à son tour un moment difficile. Selon les termes de Joël, la somme que lui a versée Richard était une manifestation de la « fraternité » (*fihavanana*) qui les unissait à l'époque. De plus, aujourd'hui la valeur de cette somme d'argent (7 500 *ariarys*, soit



2 euros) semble dérisoire au « vendeur » compte tenu de la valeur actuelle du terrain qui pourrait valoir 15 à 20 fois plus.

#### Encadré 11. Conflit entre Richard et Joël : transaction marchande ou non marchande ?

Richard et Joël sont voisins et il y a près de vingt ans, Joël a cédé l'usage d'une parcelle à Richard qui n'était pas originaire du village et qui n'avait pas de terre. Aujourd'hui, Joël souhaiterait récupérer la parcelle pour la vendre (selon l'adjoint au maire). Du point de vue de Joël la cession était un prêt, mais selon Richard c'était un achat. Ils ont été entendus lors de différents entretiens et voici l'interprétation que chacun fait de la transaction.

Selon Richard :

« Il y a une vingtaine d'années, j'ai acheté un *tanety* d'environ 3 ares à 7 500 *ariarys* [...] J'ai payé l'intégralité de la somme en une seule fois. Mais je n'ai pas de papier, car l'achat était basé sur la confiance mutuelle. [...] Puis j'ai entretenu le champ, j'y ai planté des arbres, des pommiers. Maintenant mon opposant veut récupérer ses terres. Les arbres que j'ai plantés sont toujours sur la parcelle, mais le vendeur a même commencé à travailler la terre.

[...] À la suite du conflit, j'ai fait rédiger un petit papier disant que j'ai travaillé cette terre pendant longtemps et demandé aux villageois de signer ce papier pour montrer que beaucoup m'ont vu sur cette terre. Le président du *fokontany* a visé cette déclaration puis je suis allé essayer de récolter le plus de signatures [...] Avant, le vendeur et moi étions des amis, car nous travaillions ensemble sur les champs des autres. Il a eu des difficultés dans sa famille et c'est pour ça qu'il a m'a vendu ce *tanety* ».

Selon Joël, la terre en question n'avait jamais été vendue. Comme il ne la cultivait pas et que Richard ne possédait rien il lui a laissé exploiter un *tanety* :

« Je me souviens bien, c'était en 1985 qu'il m'a demandé s'il pouvait exploiter un champ sur mes *tanety*. Je m'en souviens, car c'est la même année que j'ai perdu mon fils qui vivait à Antananarivo. Richard dit qu'il m'a payé cette parcelle et qu'il m'a donné de l'argent, mais c'est faux ».

Toujours selon Joël, ce n'est que plus tard que Richard lui a donné de l'argent, mais cela n'avait rien à voir avec la parcelle. Selon lui l'argent versé relevait du registre de l'entraide :

« Après la mort de mon fils, nous étions dans une grande difficulté et j'avais quitté le village pour travailler. C'est ma mère qui s'occupait de l'exploitation et elle était dans le besoin. Comme nous étions proches, elle est donc venue trouver Richard pour qu'il l'aide. Il lui a donné de l'argent pour qu'elle puisse s'acheter du riz. Mais ça n'avait rien à voir avec cette terre qu'on lui avait prêtée quelque temps avant. Nous avons agi suivant les principes de la fraternité malgache [*fihavanana*] en lui prêtant une terre pour qu'il s'installe [...] Et lui a agi de la même manière en donnant de l'argent à ma mère pour nous sauver de la famine. »

Finalement, après intervention des autorités locales, Joël et Richard se sont entendus sur un compromis : ils ont séparé la parcelle en deux et Richard a conservé la partie sur laquelle il avait planté les pommiers. Cette décision n'est pas anodine et montre que les arbres permettent (comme dans de nombreux contextes) la reconnaissance d'un investissement, voire jouent un rôle de marqueur de propriété.



Ces deux exemples traduisent l'ambiguïté qui persiste sur le faisceau des droits transférés. Dans les cas présentés, certains estiment que la transaction passée n'incluait pas le droit d'aliéner la terre, c'est-à-dire qu'il est impossible pour les « acheteurs » de transmettre la terre à leurs enfants ou de la vendre ; les autres considèrent au contraire avoir acquis l'ensemble du faisceau des droits de manière définitive. Ces ambiguïtés semblent se renforcer avec le temps, notamment lorsque les personnes directement impliquées dans la transaction sont décédées. Ce flou peut entretenir des comportements sciemment opportunistes de la part des ménages qui tentent de récupérer des parcelles pour lesquelles les transactions n'avaient pas été formalisées. C'est par exemple dans ce sens que va l'accusation de Juliette lorsqu'elle interroge pourquoi « *du vivant de nos parents, il n'a jamais fait de remarques ni fait obstacle à ce que nous occupions cette parcelle* » (Encadré 10, *supra*). Néanmoins, un conflit peut émerger entre deux parties « de bonne foi » si elles ont chacune une interprétation différente et légitime de la nature de la transaction.

La remise en question de la nature des transferts va généralement de pair avec le sentiment d'injustice éprouvé par les « vendeurs »<sup>31</sup>. Ce sentiment d'injustice repose sur le contexte de détresse qui peut accompagner la vente ainsi que sur l'augmentation de la valeur des terres qui renforce, aux yeux des cédants, le caractère illégitime des ventes définitives. Ainsi, ce sentiment de légitimité des cédants à reprendre la terre transparaît clairement à travers les discours, notamment les références récurrentes à la misère qui a poussé à la cession des terres. « *Je vous ai laissé cette terre parce que j'étais dans la misère* », rappelait souvent la mère de Rolland dans un des exemples (Encadré 10, *supra*).

Le fait que les achats comportent aussi une dimension d'entraide participe à la confusion sur la nature marchande ou non marchande de la transaction. En effet, la qualification marchande d'une transaction n'est pas simplement une question théorique. C'est aussi, pour les acteurs, un enjeu important dans l'issue des conflits. Ainsi, dans les deux études de cas présentées précédemment, le champ lexical de l'amour, de la fraternité, de l'entraide réciproque est invoqué pour faire basculer le transfert hors du registre marchand. Les éléments émotionnels ne sont pas mis entre parenthèses contrairement à ce que nous pourrions attendre d'un débat sur une transaction. Sortir de ce cadre permet aussi de mettre en avant d'autres régimes de justification, telles les normes d'équité et de justice censées présider aux relations entre voisins ou membres d'une famille, et qui peuvent plaider en faveur d'une récupération de la terre par le « vendeur ».

De plus, si les termes de l'échange (tels qu'ils avaient été exprimés au moment de la transaction) deviennent plus tard à ce point ambigus, c'est également parce que les dispositifs matériels qui distinguent les transactions marchandes et non marchandes sont eux aussi sujets à débat. En particulier, la dimension monétarisée d'un échange ne permet pas de trancher sur son caractère marchand.

Enfin, on notera que l'ambiguïté sur les termes de l'échange tient non seulement à l'absence d'écrit (et dans un cas, au décès des protagonistes), mais aussi au fait que les « transactions » ne correspondent pas à un moment précis. L'acte d'achat, s'il en est un, n'est pas toujours identifiable de manière claire, tel un unique moment durant lequel la négociation est réalisée, les droits sont transférés et le cas échéant, un acte de vente est signé. Par exemple, dans le cas du conflit entre Rolland et Juliette (Encadré 10), à mesure de la médiation opérée par le maire nous comprenons que les parents de Rolland avaient acheté une parcelle, mais, manquant par la suite

---

31 Nous mettons « vendeurs » entre guillemets, car, comme nous l'avons expliqué, ces derniers ne se considèrent pas comme tels.

de ressources, ils l'avaient laissé cultiver par les parents de Juliette, apparemment à titre gratuit et durant des années. Alors que les parents de Rolland traversent une nouvelle période difficile, ils demandent à la famille de Juliette de l'aide. Il semble alors que les parents de Rolland aient fait valoir le prêt gratuit de cette terre pour obtenir un soutien financier ponctuel. De plus, Rolland et sa mère diront n'avoir jamais soupçonné que les usagers puissent s'approprier la terre puisqu'ils possédaient toujours l'acte prouvant qu'ils l'avaient achetée (un acte, qui plus est, dactylographié et signé par l'ancien chef de canton, chose rare à cette époque). En effet, la force des documents écrits est parfois surestimée par ceux qui les possèdent, comme nous le verrons dans le prochain paragraphe (III). Lors des résolutions publiques, les autorités prennent tout autant en compte les témoignages oraux qui pourraient aller à l'encontre des documents.

Il semble ainsi que dans un contexte de pluralité des normes et des valeurs, chacun mobilise un principe de justice et fait appel à un registre de justification différent pour légitimer ses droits fonciers. Selon notre analyse, les conflits relèvent donc d'une mise en tension de différents modes de justification des droits fonciers.

### III. LE CONFLIT : UNE MISE EN TENSION DES MODES DE JUSTIFICATION DES DROITS

Les conflits fonciers observés prennent place dans des débats argumentés. Chacun cherche à convaincre l'autre, à convaincre les autorités régulatrices, à convaincre ses proches et le reste du village. Ainsi, les conflits peuvent être analysés au travers des efforts des acteurs pour justifier leurs droits fonciers, pour fonder leur légitimité auprès des autres et ainsi asseoir leurs revendications sur une terre. Ces efforts prennent place au sein d'un ensemble de règles et de normes partagées, mais aussi plurielles. Bien que les tribunaux et la loi semblent parfois lointains, ce n'est pas dans un contexte d'absence de règles, mais dans un contexte de pluralité des normes que s'inscrivent généralement ces conflits. Nous proposons de retenir quatre principes – ou types d'arguments – qui nous ont semblé particulièrement mobilisés pour justifier les droits sur la terre.

#### 1. LA JUSTIFICATION DE LA PROPRIETE PAR L'ANCESTRALITE

Le premier ensemble d'arguments repose sur le principe d'ancestralité. En effet, l'ancestralité est au centre de la conception malgache de la propriété foncière. L'argument : « *Cette terre appartenait à mes ancêtres* » est omniprésent dans les discours. L'ancestralité est mobilisée face à n'importe quel autre type de justification. Que la terre ait été vendue, que l'adversaire possède un titre ou un certificat foncier, les acteurs ne manquent jamais de rappeler l'origine familiale d'une terre s'ils le peuvent. Dans tous les conflits qui engageaient des héritiers, le sujet de l'ancestralité faisait partie de l'argumentaire.

Par exemple, dans plusieurs archives déposées au *fokontany*, des plaintes mentionnent la dimension patrimoniale de la terre. Dans un cas, les plaignants titrent le document : « *Plainte : Rakoto et sa famille prétendent être propriétaires de ma rizière que j'ai héritée de mes parents ».* Dans un autre cas, qui semble relever d'un litige autour d'une vente à réméré [*varo belona*], les trois signataires, manifestement des frères, écrivent : « *R. refuse de rendre cette terre aux héritiers* [trois noms, date de naissance et numéro d'identité]. *Cette terre avait été vendue par nos parents, mais c'est notre patrimoine [anarandray] et nous souhaitons la récupérer. [...]* ».

De même, dans le conflit qui oppose Andry (l'occupant) à un inconnu revendiquant la propriété légale du terrain, la légitimité du caractère patrimonial d'une terre est immédiatement opposée à la légalité du titre (cf. Encadré 6, p. 28). En effet, un argument central donné par Andry est le

fait qu'il a hérité de la parcelle : « *La seule chose que je sais est que mon père occupait déjà ce terrain quand je suis né et que c'est mon héritage [...] C'est une terre héritée [tany lova], c'est notre patrimoine [anarandray] et on se battra pour le conserver.* » (28/06/2017) Ainsi, Andry se dit prêt à défendre ce qu'il considère comme sa terre ancestrale (*anarandray*). L'usage du terme « *anarandray* » n'est pas anodin, car ce statut pour une terre renvoie au devoir fondamental des héritiers de conserver et entretenir ces terres (cf. Ottino 1998). Andry est conscient que le titre est un document légalement valide<sup>32</sup>, mais il positionne déjà sa défense autour du registre de l'ancestralité (et des valeurs associées qui sont connues de tous). Dans le récit qu'il nous fait de son altercation, il semble faire clairement ressentir à cet étranger que son attachement affectif le rend prêt à tout, même à aller au tribunal ou à déchirer le titre. On notera aussi que Andry a rédigé un papier qu'il a fait signer à un maximum de gens du village, mettant d'abord en avant le fait qu'il a bien hérité cette terre de son père.

## 2. LA JUSTIFICATION DE LA PROPRIÉTÉ PAR L'ACHAT

Un second ensemble d'arguments pour justifier une propriété repose sur l'achat. Comme nous nous sommes concentrés sur les conflits autour des transactions, cet argument est toujours présent dans les conflits que nous avons étudiés. L'achat est un mode d'accès à la terre qui justifie évidemment la possession de la terre ainsi acquise.

Il est néanmoins intéressant de constater comment le concept d'achat/vente peut être mobilisé différemment par les acteurs selon que la transaction devient conflictuelle ou pas et selon la position que ces acteurs occupent dans le litige. En effet, l'achat nécessite des relations de confiance, repose sur des règles familiales, renvoie volontiers à des discours sur l'entraide et le choix d'un acheteur par le vendeur repose sur des critères relationnels et un souci de justice (Di Roberto, 2020). Or dans les disputes, on observe deux mouvements : les uns tentent de réintroduire ce contexte affectif et les valeurs associées, les autres tentent de les éloigner du débat comme pour rappeler en un certain sens que « vendu c'est vendu ». C'est en ce sens ce que nous interprétons ce qui ressemble parfois à un « dialogue de sourds » entre Juliette et Rolland. La première met en avant la vente et son caractère définitif et Rolland et sa mère rappellent toujours le contexte de misère qui entoure la cession et la confiance qui les a poussés à leur vendre à eux.

### Encadré 12. Conflit entre Rolland et Juliette (suite) : un exemple d'altercation lors de la réunion publique de résolution

Cet encadré reprend le cas de Juliette et Rolland. Il présente des extraits choisis de la confrontation publique à laquelle nous assistons.

« – Juliette : Cette terre, votre mari l'a achetée à Édouard puis vous l'avez vendue à nos parents, maintenant cette terre est à nous. Cela fait très longtemps que nous l'exploitons. [...]

– Rolland : Nous ne vous avons pas vendu de terre ! Si nous l'avions vendue, montrez-nous le papier !

– Juliette : Ce sont les anciens qui ont fait cette transaction.

32 Bien qu'il s'en doutât fortement, nous lui avons montré que le titre en question était effectivement référencé sur le plan local d'occupation foncière (PLOF) duquel nous disposons d'une version électronique.

- Rolland : Alors montrez-nous l'acte de vente !
- Juliette : Il n'y a pas de papier et nos parents sont morts déjà. Il n'y a plus personne qui peut témoigner et c'est pour ça que vous réclamez cette terre ! [...] C'était une vente basée sur la confiance !
- Rolland : C'est vrai, ils se faisaient confiance et ils n'ont pas fait un papier. Il n'y a pas de papier qui précise au bout de combien d'années la terre nous reviendra. [...] Moi, j'ai un papier<sup>33</sup> qui prouve qu'elle est à nous.
- Un fils de Juliette : On ne va jamais vous laisser cette terre. Cela fait plusieurs années que nous sommes sur cette terre, aujourd'hui, vous osez dire que c'est à vous. [...] La terre est à nous, j'ai vingt-sept ans et je n'étais pas encore né que mes parents travaillaient déjà cette terre ! [...]
- Rolland : Mes parents ont laissé cette terre aux vôtres, car ils étaient dans la misère et les vôtres manquaient de terre. Nos parents n'ont pas fait de papier parce qu'ils se faisaient confiance et que cette terre devait nous revenir. » [...]

### 3. LA JUSTIFICATION DE LA PROPRIETE PAR L'OCCUPATION, LE TRAVAIL OU LES INVESTISSEMENTS REALISES

L'argument qui consiste à justifier sa propriété par le travail ou un investissement est lui aussi récurrent. Comme le raconte un ancien chef de *fokontany* :

*« Généralement les deux opposants sont de la même famille. Par exemple un des garçons quitte le village et lorsqu'il revient quelqu'un est sur sa parcelle. Celui qui est resté s'est permis de vendre et se justifie en disant : "C'est moi qui travaillais cette terre". Lorsque celui qui était parti réclame sa part d'héritage, les disputes commencent. » (03/11/2016)*

Dans le conflit entre Juliette et Rolland évoqué plus haut, le fils de Juliette qui intervient à la fin de l'extrait mobilise l'argument du travail. Pour lui, même si la terre n'avait pas été achetée, comme depuis plus de vingt ans cette terre est travaillée par ses parents, il considère qu'elle leur appartient.

La réinterprétation de la loi à l'échelle locale tend à donner de plus en plus de poids à cet argument, notamment face à celui de l'ancestralité. Dans un autre cas :

*« J'écoute les émissions sur le foncier à la radio et j'ai appris des choses. [...] Ils disaient aussi dans l'émission que si la personne travaille la terre plus de dix ans alors la terre lui appartient. C'est ça mes arguments pour dire que la terre est à moi ! » (01/05/2016)*

Dans un entretien, un homme nous détaille la situation d'une terre qu'il a vendue. Ce terrain n'a jamais été travaillé par l'acheteur qui a quitté le village depuis plusieurs années. Étant donné que cette personne ne travaille pas cette terre, il s'interroge (et nous demande notre avis) sur sa légitimité à récupérer cette parcelle :

33 Le « papier » dont parle Rolland ne concerne pas la transaction qui est l'objet de ce litige. Il s'agit d'un acte de vente antérieur et même s'il y a eu des transactions depuis, c'est le seul document écrit qui existe sur ce terrain et qu'il cherchera à faire valoir pour légitimer la récupération de cette terre. La mise en avant d'un tel papier dans le conflit est une illustration de la tentative de Rolland de positionner le débat sur un autre registre, un registre administratif cette fois, suivant une logique de désencastrement de la transaction.

*« Ma question aujourd'hui c'est de savoir si je peux reprendre ces terrains. [...] Je ne peux pas laisser une terre vide. Les gens se disent que je ne prends pas soin de mes terrains quand ils les voient ainsi vacants depuis tant d'années. Ce qui me gêne c'est que l'acheteur réserve cette terre, qu'il ne l'exploite pas. Et cette terre en plus, ce n'est pas à lui ni à personne, c'est à l'État. [...] Donc si je la retravaille, est-ce que cette terre reviendra à moi ? » (13/05/2017)*

#### 4. LA PLACE DE L'ECRIT DANS LA JUSTIFICATION DE LA PROPRIETE

Avoir un document écrit devient une condition de plus en plus importante pour justifier de sa propriété. Par exemple, chaque ménage que nous avons rencontré conserve très soigneusement tous les petits coupons attestant le paiement des impôts fonciers, de vieux actes de vente toujours au nom des parents, etc.

Une autorité villageoise (président de *fokon'olona*) considère que :

*« Avant les anciens faisaient des ventes, mais pas des papiers [taratasy]. Maintenant qu'il y a des actes de vente, les gens cherchent à récupérer les terres vendues sans document. Même si les notables savent que les parents avaient vendu cette terre, quand les enfants apprennent qu'il n'y a pas eu d'acte de vente, ils vont essayer de récupérer la terre ! » (22/05/2017)*

Cette remarque soulève la possibilité d'une augmentation des comportements opportunistes visant à invalider les anciennes transactions marchandes.

Pourtant, la valeur des écrits reste souvent surestimée par les ménages par rapport à leur valeur de preuve dans les résolutions de conflit. Par exemple, il est frappant de constater que Rolland, au moment où il sent que les arguments lui font défaut, brandit son acte de vente (pourtant antérieur à la transaction qui faisait l'objet du litige). Alors que tout le monde sait très bien que les transactions intrafamiliales font rarement l'objet d'un contrat de vente écrit, Rolland lance « *Alors montrez-nous l'acte de vente !* » Au niveau des instances locales de résolutions, le papier ne constitue pas une preuve irréfutable (cf. Section 2.4). Au tribunal non plus, un magistrat du tribunal de première instance souligne également que « *Ce n'est pas parce qu'il y a le cachet rouge du fokontany que ce qui est mentionné sur le papier est vrai ! La valeur du cachet est laissée à l'approbation du tribunal. Mais à la campagne, les gens pensent souvent que face à la justice ce tampon rouge est une sorte de preuve irréfutable.* » (02/06/2017)

Insister sur les argumentaires ne doit pas nous faire oublier qu'existent aussi des tentatives d'intimidation (verbales et non verbales). Montrer un entêtement irrationnel et démesuré ou encore menacer de porter l'affaire au tribunal font partie des batailles non argumentatives, elles aussi constitutives des conflits fonciers.

Finalement, les conflits permettent de pointer la coexistence d'une pluralité des normes légitimant, de manière parfois contradictoire, des droits fonciers. Comme nous l'avons évoqué, la sécurisation des transactions dépend des interactions institutionnelles entre différents systèmes de normes de manière synchronique (pluralité des normes et des institutions à un moment donné), et diachronique (le sens que donnent les acteurs à une institution au moment du transfert peut évoluer et engendrer une insécurité foncière plus tard). Ce contexte de pluralisme nous interroge sur la manière de dépasser ces conflits. Ces différents registres de justification sont-ils hiérarchisés ? En particulier, le recours à l'écrit fait-il peu à peu autorité et participe-t-il à affaiblir les autres régimes de justification ?

#### IV. LA RESOLUTION DES CONFLITS A L'ECHELLE LOCALE : ARTICULATION ENTRE COMMUNES, VILLAGES ET FAMILLES

Les parties prenantes des conflits peuvent mobiliser plusieurs instances afin de les aider à résoudre leur litige. Les autorités locales élues (*fokontany*, mairie) ainsi que les personnes âgées de chaque famille sont particulièrement sollicitées. Elles organisent des réunions dans lesquelles sont conviées au moins les personnes en litige et quelques témoins et elles parviennent généralement à résoudre le conflit ou à apaiser les tensions. Nous examinerons dans cette partie la manière dont les conflits sur les transactions peuvent être dépassés. Compte tenu du pluralisme des normes, comment différentes organisations locales, des autorités familiales à celles des *fokontany* et de la commune, arbitrent-elles les conflits fonciers ? Quelles sont les formes que prennent les accords ? Ces arrangements trouvés sont-ils stables ? Nous tenterons de répondre à ces questions à travers l'analyse des résolutions de conflits fonciers réalisées, à l'échelle décentralisée, par les communes.

##### 1. DIFFERENTES INSTANCES DE RESOLUTION DES LITIGES : FAMILLE, FOKONTANY ET COMMUNE

Un conflit peut être porté auprès de différentes instances locales pour aider à leur résolution. La famille (élargie), le *fokontany* et la commune sont les principales instances de résolution. Elles interviennent séparément ou ensemble pour tenter de résoudre un litige.

D'une part, lorsque les litiges fonciers sont intrafamiliaux, des réunions *ad hoc* peuvent être organisées au sein du groupe de parenté. Par exemple, certaines familles organisent des « *dinika* » qui sont des moments privilégiés où tout ce qui concerne la famille élargie peut être abordé : le foncier prend donc une place importante. Partages d'héritages, testaments, annonce des terres vendues, etc. sont des points abordés dans des réunions familiales. Selon un enquêteur :

*« C'est pour parler de ce qui se passe en général dans la famille, pour renforcer le 'fihavanana'<sup>34</sup>. [...] Pendant le 'dinika' tout le monde peut s'exprimer et dire ce qui l'a blessé, demander des explications sur tout ce qui lui semble flou. Les questions foncières et d'héritage sont bien sûr au programme. [...] Les deux grandes questions pendant les 'dinika' sont les 'famadihana' et le foncier, et puis aussi on fait le rapport de tous les événements familiaux de l'année. [...] Pour notre conflit en ce moment je crains qu'aucune solution ne soit trouvée à la prochaine réunion, car nous allons principalement parler du 'famadihana' qu'on organise prochainement [...]. Et parfois les 'dinika' n'aboutissent à rien à cause de l'alcool, on n'arrive pas à gérer et ça se termine par des malentendus et des problèmes qui n'avaient pas été prévus<sup>35</sup>. » (26/04/2016)*

Toutes les familles ne donnent pas ce même nom aux réunions annuelles, mais en tiennent néanmoins de manière périodique. Elles n'ont pas pour seul but de résoudre des litiges fonciers, mais permettent de donner un espace de parole où « *tout le monde parlera et attend son tour pour dire ce qu'il a sur le cœur* » et qui peut permettre des mises au point sur l'usage et la

34 Rappelons que le *fihavanana* renvoie à la notion de fraternité et peut se définir, selon Sandron, comme « *un système de règles, normes et coutumes qui régissent la dynamique de la société locale, édictent les comportements interpersonnels, les modes de sociabilité et les stratégies anti-risque* » (2008, p. 507).

35 Il peut être intéressant ici de rappeler le contexte de ce moment de l'entretien. En effet, nous venions de demander à cet homme si nous pouvions assister à la prochaine réunion sur le conflit foncier dans lequel il était impliqué. Il est tout à fait possible qu'en affirmant que cette question ne sera pas abordée, il cherche aussi à nous dissuader poliment d'assister à cette réunion.



propriété des terres. Dans d'autres cas encore, c'est seulement le doyen de la famille (*zokiolona*) ou le responsable de famille (*loholona pianakaviana*) qui est consulté par les membres de la famille en litige. Quel que soit le terme employé au sein des différentes familles interrogées (les *raiamandreny*<sup>36</sup>, les *zokiolona toteny*<sup>37</sup>, les *loholona pianakaviana*<sup>38</sup>, les *olobe*<sup>39</sup>), ces personnes respectables par leur position et leur âge interviennent abondamment dans les résolutions de conflit. Nous verrons aussi plus loin qu'elles sont une source d'information intéressante pour les autorités municipales afin de comprendre l'origine des conflits et qu'elles participent à faire accepter les compromis à travers des discours moralisants.

D'autre part, le *fokontany* est également une instance importante dans la médiation des conflits fonciers. Le chef de *fokontany* et ses adjoints reçoivent les plaintes orales et écrites et proposent des pistes d'arrangement. Ici les chefs de *fokontany* sont tous résidents des villages qu'ils administrent et dont ils sont issus, et ils connaissent bien les différents propriétaires de terrains. Ils sont ainsi bien informés des conflits, détiennent une connaissance approfondie de la localité et ont un accès privilégié aux informations nécessaires sur les terres étant donné la confiance qui leur est accordée localement :

*« Généralement je connais déjà les gens et les parcelles en question. Si je ne connais pas bien le cas, on fait une visite de terrain, puis je discute avec les voisins et des vieux [zokiolona] pour me renseigner sur l'histoire de la terre. Dans notre 'fokontany' on s'est réparti le travail avec l'adjoint par rapport aux villages qu'on habite nous-mêmes. Moi je connais moins bien la zone à l'est... Ici je connais tout le monde et les terres de toutes les familles. C'est pour ça qu'on s'est divisé le travail. » (22/06/2017)*

Le chef de *fokontany* n'a pas un rôle d'arbitre dans les litiges fonciers. Il a un rôle médiateur et facilite le dialogue entre les personnes en conflit. Selon un chef de *fokontany* : *« Je fais des propositions, je donne mon avis sur un compromis qui me semble juste et j'essaie de raisonner ceux qui restent trop têtus. Je ne décide rien et il n'y a pas de sanctions. » (30/06/2017)* Seules les agressions physiques sont punies par le chef de *fokontany* qui applique alors la sanction prévue par une convention villageoise appelée le « *dina* ».

Enfin, si personne ne consent à un arrangement, le chef de *fokontany* délègue l'affaire à la commune. Pour cela, chacune des parties rédige une plainte écrite (ou la fait rédiger par un proche ou encore le chef de *fokontany* lui-même). Ces plaintes sont signées et visées par le chef de *fokontany*. Avec cette plainte, les personnes en litige peuvent s'adresser à la commune. Celle-ci est ainsi la dernière organisation locale impliquée dans les litiges fonciers. Si à ce stade aucun accord n'est trouvé, la prochaine étape sera celle du tribunal de première instance, situé dans la ville d'Anstirabé. Selon l'adjoint, les résolutions de conflits sont une activité majeure de la commune :

*« On a très souvent à régler des litiges, mais pas seulement fonciers, il y a aussi des bagarres, des problèmes de couple... Depuis janvier on a fait 68 résolutions de conflits. Mais je ne sais pas exactement combien concernent le foncier. Mais quand même beaucoup sont des problèmes fonciers [ady tany] ! », dit-il en consultant le registre des entrées à la mairie. (01/11/2016)*

36 Littéralement « père et mère » et par extension les anciens, signe de respect.

37 Littéralement « les doyens dont la parole est parfaite/légitime ». Ce sont les plus âgés de la famille.

38 Littéralement « tête de la famille », il s'agit généralement d'un responsable désigné par la famille.

39 Utilisé comme synonyme de *loholona* dans certaines familles (voir note précédente).



Selon nos entretiens, c'est généralement le président du conseil communal (PCC) ou son suppléant qui gèrent les conflits<sup>40</sup>. Nous avons aussi observé que le maire, ses adjoints ou les agents de guichet foncier (AGF) peuvent assister, voire remplacer le PCC dans les résolutions. Le PCC ne tire pas son autorité simplement de ses fonctions. Il est avant tout un homme respecté et habitué de la vie politique locale. Il réside dans la commune, lui et ses ancêtres en sont originaires et il a été chef de *fokontany* durant plusieurs dizaines d'années, son propre père ayant été lui-même un responsable politique local. Néanmoins, tout comme les chefs de *fokontany*, le PCC affirme qu'il ne « *juge pas, mais aide à trouver un terrain d'entente* ». Il considère plutôt jouer un rôle de médiateur/conciliateur (*pandamina*). Nous reviendrons par la suite sur le déroulement des résolutions de conflit à cette échelle municipale.

## 2. L'ARTICULATION DES DIFFERENTES ECHELLES DANS LA RESOLUTION DES CONFLITS

D'un point de vue formel, les échelles de la famille, du hameau, du *fokontany* et de la commune sont hiérarchisées. En particulier, la commune intervient seulement si des tentatives de résolution ont été menées aux échelles inférieures. Selon les termes de l'adjoint au maire :

*« Tu vois, la structure est la suivante : îlot<sup>41</sup>, 'fokontany' et enfin commune. C'est par étape. Donc le conflit qui se passe dans un îlot doit être résolu avec les gens de cet îlot, s'il n'y a pas d'accord, alors c'est là que ça monte au niveau 'fokontany' puis de la commune. [...] Hier justement il y avait une dame qui est venue me voir pour déposer une plainte parce qu'elle dit avoir acheté une terre, mais l'ancien propriétaire revient travailler cette terre. Mais elle est venue les mains vides à la mairie donc nous n'avons rien fait. Je lui ai dit "Vois d'abord cette affaire avec le chef du fokontany", car sans lettre du chef 'fokontany', je préfère ne rien faire. » (01/11/2016)*

Bien entendu, ces étapes ne sont pas respectées en toute circonstance. Le contexte particulier de certains conflits peut amener la commune à intervenir directement. C'est notamment le cas lorsque le chef de *fokontany* est lui-même impliqué dans le litige. L'intervention de la commune permet donc d'éviter les conflits d'intérêts. Par exemple, selon le président du conseil communal (PCC) :

*« Normalement les chefs fokontany font des procès-verbaux pour prévenir les responsables de la commune : ils disent "Tel conflit, on n'a pas pu le résoudre et nous vous demandons de le résoudre". Une fois qu'on a reçu le procès-verbal du chef fokontany, on fait une convocation des plaignants ici au bureau. Mais il arrive que les personnes viennent directement déposer une plainte à la commune. C'est surtout le cas si l'une des deux personnes en conflit pense que l'adversaire est lié au chef fokontany. Donc à ce moment-là on prend directement l'affaire et nous convoquons le chef fokontany » (04/11/2016).*

D'un point de vue pratique, la commune dépend fortement des autorités familiales et des *fokontany* pour résoudre les conflits fonciers. L'image d'une articulation hiérarchisée et « par étapes » des résolutions de conflits, parfois véhiculée dans les discours des autorités locales lors des entretiens, est en partie vraie, mais nous en nuancerons la généralité. Il semble plus pertinent de parler d'imbrications des autorités foncières d'une part, et d'allers-retours d'autre part.

40 On notera par ailleurs que, dans le cadre de ses responsabilités, le PCC a déjà suivi des formations sur la résolution des litiges.

41 Rappelons que ce terme, utilisé en français dans l'entretien, désigne une subdivision du *fokontany*.

L'imbrication des instances familiales, villageoises et communales est évidente dans la pratique des résolutions de litige. En effet, même lorsque les conflits sont portés à l'échelle communale, la famille et le *fokontany* conservent un rôle prépondérant. D'une part, le chef de *fokontany* reste impliqué dans le processus de résolution jusqu'à la fin. Il sera un interlocuteur privilégié, notamment afin de renseigner le président du conseil communal (PCC) sur différents éléments du conflit. C'est lui qui informe le PCC de l'historique du litige et des premières tentatives de résolution<sup>42</sup>. Le *fokontany* connaît mieux les situations foncières à l'échelle locale que les agents de la municipalité. Selon l'adjoint au maire :

*« Nous à la mairie, la première chose qu'on fait c'est demander au chef de fokontany la raison du litige, car généralement on ne sait pas ce qui se passe localement. On doit prendre des références depuis la base. [...] Le premier responsable dans une résolution de conflit, que ça soit foncier ou autre chose, c'est le chef de fokontany. C'est lui qui cherche à résoudre et à comprendre l'origine du conflit dans un premier temps. Nous, on intervient après. [...] On fait aussi notre petite enquête pour identifier l'histoire de cette terre. » (31/10/2016 et 04/11/2016)*

Par ailleurs, nous observons que la commune renvoie parfois aux *fokontany* la responsabilité de reprendre le suivi d'un conflit foncier. C'est par exemple le cas dans le litige qui a lieu à Berano qui est développé dans l'Encadré 13 ci-dessous. Dans cet exemple, l'agent de guichet foncier qui a la charge de la résolution admet ne pas pouvoir aider les personnes en litige et demande aux autorités locales et à l'adjoint du chef de *fokontany* de trouver un arrangement localement.

### **Encadré 13. Conflit à Berano : le renvoi de la responsabilité de la résolution aux autorités locales**

Ce conflit implique trois personnes. Un vendeur, qui n'est autre que le chef du *fokontany*. Il est accusé d'avoir vendu un terrain plus grand que la part qu'il possédait réellement. Un acheteur, monsieur Roger, qui a obtenu un certificat foncier peu après l'achat. Et un voisin, monsieur Freddy, qui estime que la parcelle certifiée empiète sur son propre terrain et accuse le vendeur d'avoir abusé de son absence.

La médiation du conflit est réalisée par l'agent de guichet foncier de la commune qui a participé à la certification de ce terrain, l'adjoint du chef *fokontany* ainsi qu'un ancien responsable de la localité. Nous-mêmes, ainsi que sept autres personnes, assistons à la réunion qui a lieu à l'extérieur.

Après déjà une heure de discussions agitée l'AGF prend la parole plus solennellement, comme pour conclure, et dit à l'assistance :

*« Je vous le dis, quoi que vous fassiez, Monsieur Freddy [le voisin] ne pourra plus récupérer sa terre, car l'acheteur a déjà fait un certificat ! [...] Il y a eu une visite de terrain et un affichage. Le maire était là, le chef 'fokontany' était là, des anciens ['raiamandreny'] étaient là, alors pourquoi Monsieur Freddy ne s'est pas manifesté à ce moment ? Il avait 15 jours pour exprimer son désaccord, comme prévu par la procédure ! » (19/04/2016)*

<sup>42</sup> Nous avons effectivement pu constater lors des réunions de résolution de conflits auxquelles nous avons assisté (trois cas), que les chefs de *fokontany* étaient toujours présents. Ils connaissaient déjà l'affaire et apportaient des précisions à la personne de la commune chargée de faire la médiation.

À cette demande de l'AGF, Lydia (mon interprète) et moi ne parvenons pas à saisir de réponse claire.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que l'AGF affirme ne rien pouvoir faire.

Il renvoie à l'adjoint du chef de *fokontany* et aux personnes âgées présentes le soin d'apaiser la tension. Selon les termes de l'AGF :

« Je ne peux rien faire pour vous-même si la vente n'était pas autorisée, car Monsieur Roger [l'acheteur] possède maintenant un certificat foncier et il est trop tard pour revenir en arrière. Le certificat est émis et moi je ne peux rien faire pour vous ! »

Ainsi, après avoir donné son avis et affirmé qu'il ne réaliserait pas de modification sur le certificat foncier, l'AGF redonne aux autorités locales la responsabilité d'aider les acteurs pour trouver une sortie au litige :

« Si ces personnes respectables [désignant quelques personnes présentes dans l'assemblée] confirment que cette portion vendue appartenait à Monsieur Freddy, je vous charge de trouver un arrangement et revenez me tenir informé. [...] Trouvez une compensation avec un autre terrain pour lequel il n'y a pas de papiers... Le vendeur pourrait rembourser la valeur de la parcelle ou donner un autre champ. Vous devez trouver une solution à l'amiable. »

Lors de notre troisième mission un an plus tard, l'AGF explique que le litige est terminé et monsieur Freddy le voisin a renoncé au terrain. L'AGF précise ainsi :

« En fait, le bout de terrain vendu appartenait effectivement à Freddy initialement, mais c'est quand même le vendeur qui l'avait aménagé en rizière et qui le travaillait depuis longtemps. » (30/06/2017)

De même, la commune peut demander aux personnes en litige de revenir une fois que sont engagées quelques pistes de compromis. Par exemple, lors du conflit entre Rolland et Juliette<sup>43</sup>, le maire renvoie la décision finale aux familles des intéressés. Après presque deux heures d'une réunion qui touche à sa fin, le maire prend la parole pour conclure :

*« C'est vous qui avez le dernier mot, vous tous dans votre famille. Trouvez un accord entre vous, mais n'allez pas au tribunal. Lorsque vous aurez trouvé un compromis convenable, venez à la mairie avec le double de cet accord. Ne vous divisez pas, car vous êtes tous du village de Belanitra. [...] Nous vous laissons libres de vous arranger entre vous. Arrangez-vous et repensez au partage qui a été proposé aujourd'hui. »*

Puis le maire s'adresse au reste de l'assistance :

*« Ils vont se réunir de leur côté pour décider ensemble du futur de cette terre. Ils vont rentrer ensemble et prendre le même chemin pour réfléchir. Nous attendons votre arrangement final. Et si vous voulez vous affronter, c'est votre affaire ! Si vous aboutissez à un nouveau partage, appelez-nous pour assister à cet événement ! Ne faites pas ça uniquement entre vous. C'est mieux qu'il y ait un représentant local comme le chef de 'fokontany'. » (01/07/2017)*

Il faut aussi considérer l'importance des autorités coutumières. Alors qu'elles sont de moins en moins sollicitées directement par les plaignants, elles restent au cœur des résolutions de litiges

43 Cf. Encadré 10 et Encadré 12.

que font les communes. Ces personnes permettent ce que le président du conseil communal appelle « *faire l'historique de la terre* ». Comme le rappelle aussi l'adjoint au maire :

*« La commune demande toujours la présence des autorités traditionnelles du hameau ou des plus âgés, parce que nous, depuis ici, on ne connaît pas l'historique de toutes les terres. [...] Nous avons besoin de personnes qui connaissent bien les terres et les familles de la zone. » (02/11/2016)*

Lorsqu'il a un conflit à traiter, le PCC dit :

*« Je lis d'abord les plaintes rédigées par le chef fokontany ou les plaignants eux-mêmes pour comprendre un peu ce qui se passe sur le terrain. Parfois, on les renvoie au 'fokontany' parce que parfois seule la famille connaît la répartition des terres ancestrales [anarandray], ou même quand il n'y a pas de partage. Puis au niveau de l'ilot<sup>44</sup> les gens savent quelle grande famille possède quoi et enfin il y a les autorités du fokontany. Eux ils doivent bien connaître tout ce qui se passe dans leur village par rapport à nous. Leur responsabilité c'est de confirmer l'authenticité de la propriété de chaque personne dans son îlot. Nous sommes obligés d'agir ainsi pour avoir plus de références sur le cas, ces organisations locales peuvent nous fournir plus de détails sur la situation. » (30/06/2017)*

Son intervention permet principalement de faire le lien entre différentes instances exerçant un contrôle foncier (*parents, chefs de famille, personnes âgées [zokiolona]*, sans oublier les *chefs de fokontany*). L'objectif des résolutions locales n'est pas de faire appliquer certaines règles, mais plutôt de faire émerger un compromis visant à pacifier les rapports sociaux et apaiser les rancœurs, ou selon l'expression des autorités locales : « *reconstruire le 'fihavanana' [la fraternité]* ». C'est une différence notable avec la manière dont fonctionnent les tribunaux. En effet, selon le président du tribunal de première instance de la ville d'Antsirabé, avec qui nous nous sommes aussi entretenus, « *parfois les gens sortent d'ici avec un sentiment d'injustice. Mais notre rôle ici c'est de faire appliquer la loi* ».

C'est dans cette optique que la commune se borne à « *retracer l'histoire de la terre* » et à confronter les arguments des uns et des autres, sans tenter de faire appliquer une décision. Par exemple, le président du conseil communal considère qu'il ne doit jamais prendre parti dans le conflit :

*« Même si je sais quelques petites choses par ailleurs, pendant la résolution je me limite à mon rôle de médiateur. Je dois rester le plus neutre possible, faire en sorte que la séance se déroule bien. Les conflits fonciers nécessitent plusieurs convocations, deux convocations ne suffisent pas. On fait une enquête approfondie et on descend sur le terrain pour voir les parcelles. [...] D'abord la personne vient individuellement se plaindre, mais les plaintes seules ne suffisent pas. On convoque ensuite les personnes séparément puis ensemble. Si la confrontation des personnes en litige ne suffit pas, la commune fait la descente pour avoir des témoignages. On consulte des témoins ou des voisins qui peuvent nous en apprendre plus sur le conflit. » (01/11/2016)*

De même pour le maire qui dit ne pas trancher par une décision, mais tenter de reconstituer l'histoire des transferts de droits sur cet espace :

---

<sup>44</sup> Subdivision du fokontany.

*« On demande aux anciens des informations sur l'historique de la famille, qui sont les grands-pères, les héritiers, le partage, etc. La filiation, quoi ! Et les différents doyens ['zokiolona'] donnent leurs versions. Parfois le conflit se résout facilement en présence de certaines personnes âgées légitimes ['raiamandreny toteny']. Parfois une des personnes venues se plaindre apprend des choses sur ses propres parcelles et elle dit "ah bon, d'accord !", et le conflit s'arrête là. Ce sont ces personnes âgées ['zokiolona'] qui, de manière générale, vont régler le conflit », expliquent l'AGF et le maire.*

Selon le président du conseil communal (PCC) :

*« On donne simplement notre avis sur la situation. Je n'ai pas de pouvoir décisif, mais après avoir entendu toutes les versions, en tant que président communal j'ai suggéré : "Tous les deux, vous avez commis des fautes : toi tu as acheté de la terre sans effectuer un acte de vente et toi tu l'as laissé cultiver la terre pendant toutes ces années et comme tu as vu qu'il a récolté beaucoup de choses, tu es venu réclamer". Ensuite, si certains ne veulent pas suivre ce qu'on a proposé c'est leur responsabilité, c'est qu'ils ne veulent pas renouer de bonnes relations entre eux. »*

L'art du compromis dans les résolutions de litige est bien résumé par l'expression de cet homme qui considère que, lorsqu'il intervient dans un litige, il n'utilise pas « une grande aiguille qui déchire, mais une petite aiguille pour rassembler. » (*Tsy fanjaibe handrivatra fa fanjaikely hanambatra.*)

La visite du terrain en litige est une étape importante et bénéfique pour la compréhension, souvent longue et difficile, des raisons du litige.

*« Les anciens, comme ils sont vieux, ne peuvent pas toujours venir à la commune. Avec la descente sur le terrain, l'avantage c'est que l'on peut consulter les vieux et les chefs de famille et avoir leur version des faits. On peut aussi consulter les propriétaires des terres côte à côte du terrain en litige. » (04/11/2016)*

De plus, lors des visites des terrains les personnes se sentent plus à l'aise et sont moins gênées pour parler ouvertement. Selon les autorités c'est généralement au champ que les gens parlent le plus et que l'on comprend vraiment ce qui s'est passé. Cette étape est fondamentale, mais reste coûteuse si les plaignants vivent loin. En effet, ces « descentes sur le terrain » prennent du temps et sont difficiles à organiser dans les villages éloignés. Certains villages sont trop loin du chef-lieu pour qu'on s'y rende à pied ou à vélo. Les personnes en litige devront payer l'essence pour que le PCC et l'adjoint au maire puissent venir à moto.

### **3. LE ROLE DES AUTORITES LOCALES POUR RENFORCER LES NORMES MORALES**

Une des contributions fondamentales des personnes âgées d'une localité aux résolutions de conflits est de rappeler les règles morales de la société. Généralement bonnes oratrices, ces personnes tentent d'apaiser les rancœurs en rappelant l'importance de la famille, du respect mutuel et de la fraternité (*fihavanana*). Elles ne manquent jamais de souligner à quel point il est sage de savoir trouver un compromis en mettant de côté sa frustration. Par exemple, dans la résolution du conflit entre Rolland et Juliette, un vieil homme prend la parole et dit :

*« Je voudrais dire que vous vous disputez, mais je vous rappelle aussi que vous êtes tous de la même famille ! Vous êtes du même sang ! Vous devez vous réconcilier, car vous êtes du même sang ! »*

Puis un autre vieil homme ajoute :

*« Je certifie que vous êtes du même sang et à ce titre vous ne faites qu'un ! Mais ce litige, ça détruit la société, ça détruit la fraternité ! »*

Et un autre de conclure :

*« Un ancien disait "quand vous faites quelque chose, agissez avec le cerveau, mais pas avec le cœur", donc chers amis réglez cette affaire avec intelligence parce que le cœur donne de la rancune, mais la tête donne accès à la raison. [...] Remerciez Dieu si cette affaire s'arrête ici, car si vous allez au tribunal, combien devrez-vous payer ? [...] »*

Leur intervention permet de faire accepter un compromis malgré les frustrations qu'il peut générer. La famille et les notables tentent de « réanimer l'amour », de « recoudre les liens », de « recréer de la fraternité » (selon leurs propres expressions), et ainsi permettent de faire accepter le compromis proposé. Ainsi, le fait de renoncer ou d'accepter un compromis dans le but de mettre fin à un litige est fortement valorisé socialement. Lors des résolutions publiques, le renoncement est une valeur encouragée par les autorités familiales. Comme le dit un homme qui vient d'accepter un compromis qu'il estime en sa défaveur, *« celui qui se résigne est brillant »* (izay mandefitra no mandina), car selon lui : *« c'est bien vu dans la société de se résigner pour mettre fin à un litige, c'est une preuve de sagesse. »* (12/06/2017)

#### **4. LA CRAINTE DU POUVOIR PUBLIC ET LA PLACE DE L'ECRIT DANS LA RESOLUTION DES CONFLITS**

*« Nous irons jusqu'au tribunal s'il le faut ! »* Il n'est pas rare d'entendre cette phrase que se lancent les opposants d'un litige foncier. Pourtant dans la commune, presque aucun conflit ne mène à une action en justice. Le tribunal est plutôt utilisé par les acteurs comme une menace ou comme une manière de montrer un sentiment de légitimité bien assuré, même face au pouvoir public (*fanjakana*). Le tribunal joue ainsi le rôle d'un arbitre éloigné, intimidant et dont on connaît mal la logique et les « règles du jeu ». Les acteurs éprouvent beaucoup d'incertitudes sur l'issue possible d'un litige au tribunal. Ainsi, prétendre vouloir y porter l'affaire revient à se targuer d'anticiper que l'on gagnera dans cette arène. Cet aspect ressort par exemple dans le cas de la résolution évoquée plus haut. En effet, lorsque Rolland est mis en difficulté par les arguments de Juliette, il se lève en brandissant son papier et affirme qu'il va se rendre directement au tribunal : *« Alors allons au tribunal ! Laissons un tribunal juger cette affaire si vous ne voulez pas accepter parce que moi je ne vais pas abandonner ! »* Les autres répondent et disent ne pas avoir peur, chacun tentant d'intimider l'autre.

Les menaces de porter l'affaire en justice se retrouvent également dans certains documents trouvés dans les archives municipales, comme en témoigne la traduction littérale d'un « petit papier » ci-dessous.

**Encadré 14. La menace du tribunal dans un « petit papier » (traduction)**

À l'attention de Monsieur le Chef de Fokontany

Objet : PLAINTE

Les personnes citées ci-dessous ont l'honneur de vous adresser cette plainte :

1. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx 2. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx 3. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Domiciliés tous à l'îlot Ambohidava, Fokontany Manarintsoa et descendants de A. (feu) et B., nous portons plainte, car un champ situé à Ambohidava appartenant à nos parents nous a été volé par C.

Il y a déjà eu une réunion pour arranger la situation pendant laquelle nos parents ont déclaré que la terre n'appartient pas à C., mais il a toujours continué à exploiter cette terre en y cultivant du riz.

Nous avons fait appel au Chef du Fokontany et son adjoint pour l'en empêcher, mais il a refusé et a dit « traînez-moi jusqu'aux tribunaux alors ! Si vous gagnez le procès, je vous donnerai la terre ainsi que le riz planté dessus ». C'est la raison pour laquelle nous portons cette plainte pour demander de nous réunir avec cette personne afin que nous nous expliquions concernant ce champ.

Recevez, Monsieur, nos salutations respectueuses.

Signatures des plaignants

Cachet du Fokontany et signature du chef

À Manarintsoa, le xx-xx-2016

Souvent, les autorités locales tentent de dissuader les personnes de porter l'affaire en justice. À une résolution, un homme de l'assistance intervient et dit à l'intention des plaignants :

*« J'avais une terre ancestrale à Ambohimarina. Nous sommes allés jusqu'au tribunal, ce fut si long que mes témoins sont morts avant le procès. Et puis là-bas vous n'arriverez pas à parler. Quand vous êtes face au juge, le problème est que votre voix reste bloquée. Vous n'arrivez plus à parler. Même si vous n'êtes pas du tout d'accord, vous acceptez. » Et une autre ajoute : « Ici votre langue est comme ça [faisant un signe], mais devant le juge, votre langue sera retirée et vous n'aurez plus de voix. » (01/07/2017)*

Les autorités locales ont d'autant plus intérêt à trouver un accord à l'amiable que l'application des décisions du tribunal repose sur elles. Un chef de *fokontany*, justement confronté à cette situation, nous explique :

*« Il y a eu procès et une décision d'expulsion et on me demande de la faire respecter, mais que puis-je faire ? Si l'autre ne veut rien savoir, je ne peux pas l'obliger. J'ai même reçu des menaces. Je vais aller à la gendarmerie, mais j'ai vraiment peur que ça me retombe dessus. » (22/06/2017)*

Finalement, nous avons vu que les ménages justifient leurs droits fonciers en faisant appel à différentes sources de légitimité (travail, achat, ancestralité, documents) qui ne semblent pas



hiérarchisées a priori. La commune se pose comme un médiateur de conflits : elle aide l'assistance à s'accorder sur une version commune de l'incident et son passif (les acteurs disent qu'il faut « faire l'historique de la terre ») et propose des pistes de compromis. Bien que les responsables communaux (PCC) ou des villages (chef de *fokontany*) insistent pour dire qu'ils n'imposent pas de solution, la pression sociale qui s'exerce sur les personnes en litige oblige généralement au retour à l'ordre. En effet, les compromis s'imposent souvent de manière indirecte, car la commune est la dernière échelle de résolution locale avant le tribunal. Dans ce contexte, les personnes en conflit doivent se résigner à un compromis jugé raisonnable par le reste de l'assistance et les anciens (*raiamandreny*, *loholona*, *zokiolona toteny*, etc.) ou s'engager dans un véritable procès, contre l'avis de la communauté. En définitive, les instances locales de résolution des conflits semblent efficaces pour résoudre des litiges dans un contexte de pluralisme des normes. Pluralisme qu'elles contribuent à entretenir en se refusant à hiérarchiser les registres de justification : l'ancestralité reste un argument valide face à un papier qui peut à son tour être mis à mal par la démonstration d'aménagement d'une terre, etc.

## Partie 3.

# La sécurisation des transactions marchandes

Nous avons commencé ce rapport par une analyse des conflits, car ceux-ci permettent de pointer les principales sources d'insécurité foncière et sont des révélateurs des règles du jeu « en situation ». Cependant, d'un point de vue empirique, il faut rappeler que les conflits semblent des événements relativement exceptionnels au regard de l'activité importante des marchés d'achat/vente. Un grand nombre de transactions marchandes se font sans heurts du fait de l'existence de différentes formes de sécurisation des transactions. Nous verrons que la sécurisation passe principalement par certaines pratiques de consultation familiale, avant les transactions, ainsi que le recours à l'écrit à travers des systèmes de « petits papiers » (paragraphe I). Ensuite, nous analyserons la sécurisation des transactions dans un contexte post-réforme marqué par la possibilité d'enregistrer formellement les terres au moyen de *certificats fonciers*. Nous insisterons particulièrement sur la question de l'actualisation des certificats fonciers à la suite de transactions, les facteurs de blocage à cette actualisation et les solutions (partielles) qu'apportent les opérateurs locaux de la réforme (paragraphe II).

### I. LES FORMES DE SECURISATION DES TRANSACTIONS : CONSULTATIONS ET PETITS PAPIERS

Le recours à l'écrit pour formaliser une transaction est une pratique largement documentée en Afrique subsaharienne (André, 2002 ; Benjaminsen and Lund, 2002 ; Mathieu *et al.*, 2003 ; Lavigne Delville *et al.*, 2017) et à Madagascar (Aubert *et al.*, 2008 ; Andrianirina Ratsialonana and Burnod, 2012 ; Burnod *et al.*, 2014 ; Boué and Colin, 2018). Néanmoins, la sécurisation des transactions ne consiste pas seulement à réaliser des documents (*taratasy* en malgache) à l'issue des échanges. Elle passe, dans un premier temps, par le recours à différentes pratiques et en particulier les consultations familiales (*teny ierana*) qui s'imposent dans la plupart des situations. De plus, la famille reste fortement impliquée au cours du processus de semi-formalisation via les « petits papiers ». Ainsi, différentes formes de sécurisation, en amont puis en aval de la transaction, apparaissent complémentaires et illustrent à nouveau l'articulation entre les autorités locales (commune ou *fokontany*) et la famille.

#### 1. CONSULTER LA FAMILLE : UNE FORME DE SECURISATION EN AMONT DES TRANSACTIONS

Afin d'éviter les contestations, les pratiques les plus cruciales semblent avoir lieu en amont des transactions. En effet, avant l'étape de la formalisation (des droits ou des transactions), différentes pratiques donnent aux ventes un caractère légitime ou, au contraire, contribuent à

les invalider. Nous développerons ici l'importance des « *teny ierana* »<sup>45</sup> (étapes de consultation préalables) qui rythment les échanges, ainsi que le rôle des témoins et des courtiers. Dans les trois cas, ces pratiques visent à impliquer les membres de la famille élargie aux transactions pour désamorcer les litiges.

### 1.1 Les consultations familiales

La contestation du droit de vendre par d'autres membres de la famille est une source d'insécurité foncière. Pour tenter de prévenir ce type de litige sur les terres héritées, acheteur et vendeur consultent la famille de ce dernier. Ils évoquent ainsi la nécessité d'une étape, dite de consultation, qui vise à s'assurer que la vente n'est pas le résultat de la volonté d'un seul individu, mais vient d'un commun accord (*teny ierana*). Cette pratique est très largement répandue.

Pour le vendeur, se voir contester ses droits à vendre présente un risque. En effet, il peut se voir obligé de rembourser l'acheteur ou lui fournir une autre parcelle équivalente. La consultation familiale permet ainsi de vérifier que la vente est possible, dans quelles conditions, et de mettre au courant les cohéritiers afin de leur accorder leur droit de préemption sur l'achat de la parcelle. Un jeune homme enquêté explique :

*« Pour vendre une terre issue de la famille [‘anarandray’], demander son accord est quelque chose d’impératif. Le vendeur doit s’adresser à ses parents s’ils sont encore vivants. [...] C’est une règle qu’on se fixe dans notre famille, car certains vendent des terres qui ne leur appartiennent pas ou qui ne sont pas encore pas partagées. » (05/07/2016)*

Pour l'acheteur, la consultation vise à se protéger des contestations par la famille du vendeur dans le cas où la terre est issue du patrimoine familial. Les ventes de terres achetées n'étant pas soumises aux régulations familiales, la décision revient pleinement au propriétaire. Dans ce dernier cas, l'étape de consultation familiale n'est pas réalisée. L'acheteur doit néanmoins vérifier qu'il ne s'agit pas d'une terre ancestrale, information cruciale avant toute transaction. En revanche, si la terre a été héritée, des précautions particulières sont prises, car d'autres membres de la famille peuvent avoir conservé certains droits. La consultation est une étape qui permet de protéger l'ensemble de la famille contre des initiatives individuelles opportunistes. Selon nos entretiens :

*« L’acheteur aussi consulte lui-même les personnes âgées de la famille [raiamandreny]. Il dira : “Untel me vend ses terres, qu’en pensez-vous, car je veux les acheter ? Vous en avez déjà parlé ensemble où c’est seulement sa décision à lui ? ”. Tu vois, c’est ça le ‘teny ierana’ qui régit l’achat. C’est aux ‘raiamandreny’ du vendeur que l’acheteur demande ça.*

*Parfois, il y en a qui disent : “Ce sont des terres qui ne sont pas à vendre”. D’autre fois ils disent : “Si vous avez les moyens, vous pouvez les acheter, vous avez notre bénédiction”. [...] Tout le monde fait cela dans cette région. Si les ‘raiamandreny’ du vendeur ne sont pas d’accord pour la vente, personne n’ose acheter. [...] Il y en a qui disent qu’on perd notre argent si on achète des terres qui ne doivent pas être vendues ! Donc il faut toujours avoir l’accord de tout le monde. » (17/05/2016)*

Les personnes consultées peuvent varier selon les parcelles et cela dépend des règles de partage qui ont été établies. Rappelons que les rizières sont généralement attribuées de manière

<sup>45</sup> Littéralement « *teny ierana* », terme composé des mots *teny* : mot, parole, et de *era* : permission, accord (Hallanger, 1973). *Teny ierana* peut se traduire par : demande de permission (Hallanger, 1973), consultation, commun accord (Rajaonarimanana, 1995).

définitive aux enfants à la mort des parents. Dans ce cas, pour l'acheteur le risque est moins grand. Néanmoins, certains affirment préférer consulter des personnes du groupe des « coresponsables » (*mpiara-mitondra*) pour plus de sûreté. Dans le cas des *tanety*, les délimitations sont rarement visibles entre les lots de chacun. Certaines personnes n'identifient pas clairement ce qui leur appartient, soit parce que le partage définitif n'a pas encore eu lieu, soit parce que les anciens (*raiamandreny*) ne leur ont pas encore enseigné les limites, ou encore parce que la fratrie préfère ne pas séparer les patrimoines et renégocie les limites des exploitations régulièrement. Dans ce contexte, nos entretiens montrent que les acheteurs sont particulièrement vigilants à respecter cette étape de consultation :

*« J'ai acheté beaucoup de terres par ici. À chaque fois, avant de payer, je m'en vais discuter avec tous ceux qui pourraient être concernés par ce terrain. Je me renseigne systématiquement sur l'historique de cette terre. Je fais ainsi, car, même si aujourd'hui je paye l'intégralité, dans le futur il se peut que des problèmes surviennent. » (28/07/2016)*

Au-delà des demandes de permission, il semble indispensable pour chacun des transactants de se renseigner sur l'autre. Lorsque ces derniers ne se connaissent pas déjà intimement (ce qui reste rare), ils cherchent à obtenir des informations, comme par exemple le fils de cet homme qui ne réside pas au village. Selon son père : *« Mes enfants ont le réflexe de demander : "Papa, telle personne me vend cette terre, qu'est-ce que tu en penses ? " C'est ainsi, car les jeunes n'ont pas connaissance de l'historique des terres. » (28/07/2016)* De plus, des acheteurs partent à la rencontre des voisins à proximité de la parcelle convoitée pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de litiges par le passé et pour se présenter.

## 1.2 Une implication des familles fortement encouragée par les *fokontany* et la municipalité

Les chefs de *fokontany* et les agents de la commune encouragent la consultation des ayants droit avant les transactions pour prévenir les conflits. Ils cherchent à s'assurer que cette étape a été respectée avant de signer à leur tour un acte de vente. Ainsi, les autorités politiques locales participent à la consolidation du rôle de la famille. Par exemple, le président du conseil communal estime être particulièrement attentif aux transactions extrafamiliales. Dans ces cas, il faut veiller à ce que les terres aient été proposées en priorité aux cohéritiers et à ce qu'ils aient donné leur accord pour qu'une personne extérieure puisse les acquérir. Selon ses termes :

*« Si un des cohéritiers est en difficulté et qu'il souhaite vendre, comme la terre est déjà partagée, il informe d'abord ses cohéritiers. [...] Si les cohéritiers disent qu'ils ne peuvent pas payer la somme, le vendeur propose ailleurs et ils donnent leur accord [mifampivavaka] pour que leur frère en difficulté puisse vendre. Si le vendeur a bien suivi toutes ces étapes, cela veut dire que la vente est bénie [tsara vavaka] et donc, la transaction étant sans risque, nous pouvons faire l'acte de vente à la commune. » (30/06/2017)*

Pour s'assurer que la famille du vendeur a été tenue au courant et ne viendra pas contester la transaction, les autorités locales demandent généralement aux membres de la famille d'être présents en tant que témoins et de signer l'acte de vente. La signature d'un acte de vente par des responsables familiaux (*loholona pianakaviana*) est un gage de sûreté selon l'adjoint au maire. Si la réalisation de l'acte de vente nécessite une visite du terrain, la famille et les voisins seront d'autant mieux prévenus et les risques de contestation sont fortement limités. Ainsi, comme le fait remarquer un chef de *fokontany* :

*« Nous demandons aux membres de la famille ou aux voisins d'assister à la reconnaissance du lieu pour confirmer l'identité du terrain ou l'historique du terrain à vendre. [...] »*

*Généralement lorsqu'on va sur le terrain, des voisins viennent voir ce que nous faisons. Je demande souvent qu'ils signent aussi l'acte de vente et cela fait de bons témoins. Parfois les acheteurs et vendeurs choisissent d'autres témoins, mais c'est fréquent qu'au moment de la reconnaissance, les personnes qui travaillent dans les champs alentour soient intéressées par ma visite. Ils posent des questions : "Est-ce que votre visite concerne des terres qui nous appartiennent ?" En fait ils viennent se renseigner lorsqu'ils me voient sur un terrain. Ça me permet aussi de savoir s'il y a des litiges sur la parcelle, de parler aux voisins. Comme ça je peux repérer rapidement s'il y a des objections avant de signer moi-même un acte de vente. » (15/05/2016)*

Ainsi, au-delà même de la délivrance d'un « petit papier », l'exigence de témoins ainsi que les visites de la parcelle tendent à publiciser une transaction, à la rendre mieux visible dans la localité et participent à sa sécurisation.

### 1.3 Le rôle des courtiers dans la sécurisation des transactions

Il arrive que les vendeurs contactent des intermédiaires pour trouver un client. Ces intermédiaires (appelés des *mpanera-tany* ou simplement *mpanera*) participent indirectement à la prévention des litiges. En effet, les courtiers sont des personnes bien informées des affaires foncières dans la commune. Étant donné que le succès des transactions dépend de l'absence de conflits, les courtiers disent prendre des précautions. Ainsi, un courtier explique :

*« Je dois aller voir les terres d'abord. Il me faut être certain que ces terres à vendre sont vraiment celles du vendeur ou non. La plupart du temps je sais déjà si les terres sont au vendeur, mais on doit toujours confirmer auprès des 'raiamandreny' [parents/anciens] s'il peut les vendre. [...] Car parfois il y a un problème, par exemple il s'agit souvent d'une terre héritée<sup>46</sup> et que quelqu'un cherche à vendre discrètement. Donc pour éviter ce problème, on demande d'abord une confirmation. » (26/05/2016)*

Chaque terre à vendre fait l'objet d'une petite enquête afin d'estimer le risque de conflits. De plus, le *mpanera* sélectionne ses clients potentiels : « Si je sais qu'une personne se comporte mal ou a souvent des histoires, je ne lui proposerai pas de terres », dit un courtier.

Les courtiers peuvent aussi jouer un rôle dans la formalisation des transactions auxquelles ils contribuent. Selon les dires d'un courtier interrogé, ce dernier incite les transactants à réaliser au moins un acte de vente authentifié à la mairie. Il recommande parfois d'aller faire un certificat foncier et, en tant qu'intermédiaire, est souvent appelé comme témoin pour signer les actes de vente réalisés à la mairie ou au *fokontany*.

Enfin, les courtiers permettent aussi de faire face à une insécurité nouvelle, qui dépasse la question foncière, à savoir le développement du banditisme rural. Tout vendeur est potentiellement en danger si la nouvelle de la vente est trop largement diffusée<sup>47</sup>. Le rôle des *mpanera* est donc d'assurer une transaction sûre pour la vie des vendeurs :

46 Terre héritée se dit *tany lova*, mais ici le courtier emploie l'expression *tanim-pitondrana* que nous traduisons par « terre de responsabilités ». Par cette expression il souligne que c'est une terre directement associée aux responsabilités sociales envers la famille et les ancêtres. La vente de ce type de terre est particulièrement problématique pour la famille, car si un membre ne possède plus de *tanim-pitondrana* il peut refuser de participer aux responsabilités sociales qu'il a envers sa famille.

47 L'insécurité physique est bien réelle, durant notre séjour des vols ont eu cours chez les vendeurs après des transactions. Plus grave encore, deux hommes sont morts, toujours après avoir vendu une terre ou un zébu, assassinés par les *dahalo* (bandits) pour leur argent.

« Les gens veulent rester discrets quand ils ont vendu parce qu'ils ont de l'argent chez eux. On dit même à ceux qui ont été mis au courant de ne rien dire, car aujourd'hui il y a de l'insécurité. [...] C'est principalement pour ça qu'on me contacte à présent : personne ne doit être au courant et moi je travaille dans la discrétion avec des gens de confiance. » (05/12/2018)

## 2. ROLES ET USAGES DES « PETITS PAPIERS » DANS LA SECURISATION DES TRANSACTIONS

### 2.1 Un recours non systématique aux actes de vente

La littérature a documenté le recours important aux « petits papiers » (*taratasy*) et leur rôle dans la sécurisation foncière (Karpe *et al.*, 2007 ; Aubert *et al.*, 2008 ; Andrianirina Ratsialonana and Burnod, 2012 ; Boué *et al.*, 2016). Malgré leur grande accessibilité pour les ménages ruraux, il semble que le recours à ces « petits papiers » ne soit pas aussi généralisé que nous avons pu le penser.

Dans cette région, beaucoup de ménages ne réalisent pas de petits papiers, même auprès du *fokontany*. Le Tableau 3 (*infra*) montre que la moitié des parcelles achetées n'ont fait l'objet d'aucune documentation<sup>48</sup>. Ce tableau montre également que les *fokontany* et la mairie restent fortement sollicités avec 31 % des transactions formalisées par un acte de vente à la mairie. Le *fokontany* est lui aussi fortement sollicité même si seulement 11 % des parcelles ont été formalisées uniquement à ce niveau. En effet, notons que les actes réalisés à la mairie bénéficient aussi d'un acte de vente au niveau du *fokontany*<sup>49</sup>. Par conséquent, le pourcentage effectif de recours au *fokontany* est de 42 % (11 + 31) pour toutes les parcelles achetées. Parmi les parcelles ayant fait l'objet d'un petit papier, le *fokontany* est sollicité dans 84 % des cas.

Parmi les transactions pour lesquelles aucun acte de vente n'a été formalisé, il est néanmoins possible que des ménages payent périodiquement des impôts sur ces parcelles. Ceux-là disposent des quittances d'impôts fonciers qui participent à la sécurisation des droits basée sur une reconnaissance de l'occupation<sup>50</sup>.

48 On notera que ce chiffre est très important et reste nettement supérieur aux calculs que nous avons réalisés parallèlement à partir des données de l'enquête PECF (2011). Selon nos calculs sur les données PECF, 25 % des parcelles achetées ne sont pas formalisées par un document de type acte de vente. Ce taux, inférieur à celui issu des données de l'enquête SALIMA, reste conséquent. À titre de comparaison, C. Boué estime pour la commune de *Faratsiho* que seulement 8 % des transactions n'ont fait l'objet d'aucune documentation. La différence entre les résultats des deux bases de données utilisées ici (PECF et SALIMA) peut tenir aux méthodes différentes d'échantillonnage employées dans les deux enquêtes et aux différences entre *fokontany*, choisis aléatoirement. La base PECF a étudié principalement des ménages ayant déjà au moins un certificat foncier (tirage dans deux listes et pondération ensuite) et porte sur 5 *fokontany* (sur 12), dont les 3 les mieux connectés à la route. La base SALIMA a choisi aléatoirement des ménages et intègre des *fokontany* plus éloignés du chef-lieu de commune.

49 Nous avons déjà évoqué que, d'après nos entretiens qualitatifs, la mairie ne légalise un acte de vente que si les transactants ont déjà réalisé un acte auprès du *fokontany*.

50 Nous ne disposons pas d'information sur les quittances d'impôts dans la base de données SALIMA de 2016.

**Tableau 3. Des transactions marchandes peu formalisées par les petits papiers**

Mode d'acquisition	Aucun papier	Petit Papier : Aucun visa	Petit Papier : Visa fokontany	Petit Papier : Visa Mairie	Petit Papier : Visa arrondissement	Total
	% N	% N	% N	% N	% N	% N
<b>Achat</b>	50 % (122)	8 % (19)	11 % (26)	31 % (74)	0 % (1)	100 % (242)
<b>Héritage/don/défriche</b>	56 % (366)	11 % (77)	3 (21)	30 % (181)	0 % (3)	100 % (648)
<b>Total</b>	55 % (488)	11 % (96)	5 % (47)	9 % (255)	0 % (4)	100 % (890)

Analyse de 890 parcelles exemptes d'enregistrement formel (titre/certificat). Données SALIMA (2016)

Ce faible taux de recours aux « petits papiers » concorde avec nos entretiens qualitatifs. En effet, les acheteurs comme les vendeurs expriment souvent leurs réticences à réaliser des actes de vente lorsque les transactions sont intrafamiliales. Dans l'entretien filmé avec Dahery par exemple (cf. film, témoignage n° 3), ce dernier affirme que :

*« C'est mal vu de faire des actes de vente quand la transaction est passée entre membres de la famille, parce qu'on se considère comme des frères et sœurs. [...] On ne fait pas de papier entre nous, ça serait source de méfiance dans la fratrie. » (06/07/2017)*

Deux autres exemples particulièrement parlants sont ceux des adjoints au maire qui, lors de leurs achats respectifs, n'ont pas réalisé de document écrit. Le premier adjoint considère qu'il serait malvenu de faire un petit papier, car il a acheté à un parent proche. Selon lui :

*« Celui qui m'a vendu la terre ne sait pas lire. C'est une personne âgée et il préfère faire un contrat basé sur la confiance mutuelle. Ce serait l'offenser si je demandais qu'on réalise un papier, il pensera que je ne lui fais pas confiance ou alors que j'essaie de manigancer quelque chose. » (02/11/2016)*

L'autre adjoint estime également qu'une transaction intrafamiliale peut se passer de papier, au moins dans un premier temps, et tient un double discours :

*« Ce n'est pas pressé, on fera certainement un papier dans le futur, car comme on dit, seuls les écrits restent. Mais pour le moment la confiance suffit. Vous comprenez j'ai acheté avec mon fils un terrain qui appartenait à mon frère. Le papier n'est pas vraiment impératif dans ces conditions. » (29/06/2017)*

Pourtant les mieux placés pour réaliser un acte de vente, les deux adjoints au maire ont donc préféré ne pas en réaliser pour leurs propres transactions intrafamiliales.

## 2.2 Diversité des « petits papiers » et des niveaux de formalisation

L'expression de « petits papiers » traduit la dimension locale et endogène de ces innovations institutionnelles, par opposition aux documents de propriété officiels (dans notre contexte, les certificats fonciers et les titres de propriété). Néanmoins, cette expression ne doit pas masquer la grande diversité des documents qui s'y rapportent. En effet, les documents écrits qui peuvent



être mobilisés par leurs détenteurs comme des éléments de preuve d'une propriété foncière sont variés<sup>51</sup>. Selon nos observations, ces « petits papiers » peuvent concerner :

- ▷ la transmission intergénérationnelle des terres (testaments, acte de notoriété) ;
- ▷ les conflits fonciers (plaintes, rapport des autorités locales, rapport de résolution de litiges explicitant le compromis trouvé) ;
- ▷ le paiement de l'impôt foncier (coupon délivré par la commune) ;
- ▷ une transaction marchande (acte de vente morte, acte de vente vivante, acte d'interdiction de vente, acte d'interdiction de location<sup>52</sup>).

Dans cette section nous nous intéressons aux documents qui concernent des transactions foncières et notamment aux « actes de vente » (*fifanekana fifampivarotana*) qui, eux-mêmes, peuvent prendre plusieurs formes. En effet, comme l'a déjà montré Boué (2013), pour une autre commune des Hautes Terres, ces actes de vente peuvent avoir différents degrés de validation. Dans les communes étudiées, plusieurs types d'actes de vente peuvent être réalisés selon leur degré de formalité :

- ▷ Des contrats sous seing privé réalisés entre l'acheteur et le vendeur. Ils sont signés (ou marqués de l'empreinte digitale) par les deux transactants auxquels s'ajoutent parfois les signatures des témoins.
- ▷ Des contrats sous seing privé visés par le *fokontany* (cf. Encadré 15). Généralement, le chef de *fokontany* rédige un contrat suivant un modèle plus complet, incluant notamment un croquis, auquel il adjoint sa signature ainsi qu'un visa (le tampon rouge caractéristique des pouvoirs publics aux yeux des acteurs). Ce service est proposé gratuitement par les *fokontany* de la commune.
- ▷ Des actes de vente authentifiés à la mairie. Une fois l'acte de vente validé par le *fokontany*, il peut être porté à la mairie qui en produit une version dactylographiée (cf. Encadré 15). L'opération est inscrite dans un registre et une copie des deux versions (*fokontany* et mairie) est conservée dans les archives municipales. Selon le maire : « *On fait ce qu'on appelle un acte simple. En théorie on n'atteste pas vraiment de la transaction, mais plutôt de la véracité des signatures.* » En pratique, les autorités municipales cherchent néanmoins à s'assurer que la transaction est légitime. Par exemple, la commune demande notamment un document signé du *fokontany* avant d'éditer à son tour un acte de vente : « *C'est une mesure qui a été mise en place par Monsieur le Maire en arrivant. Ici, à la commune nous avons une moins bonne connaissance du terrain que les chefs de 'fokontany'. C'est donc une sécurité que nous prenons* » (09/07/2016). Pour les mêmes raisons, nous verrons que la commune tente aussi d'impliquer la famille dans la procédure. Réaliser un acte de vente et le faire viser par les responsables de la commune est payant et coûte un peu moins d'un euro + 2 % du prix de vente. Ce coût est décidé en conseil municipal et reste, du point de vue des autorités locales, volontairement abordable et non désincitatif. La procédure est aussi particulièrement simple puisqu'il suffit aux deux transactants de se rendre à la mairie avec au moins un témoin chacun.

51 Voir aussi la thèse de Céline Boué (2013) à Faratsiho dans les Hautes Terres.

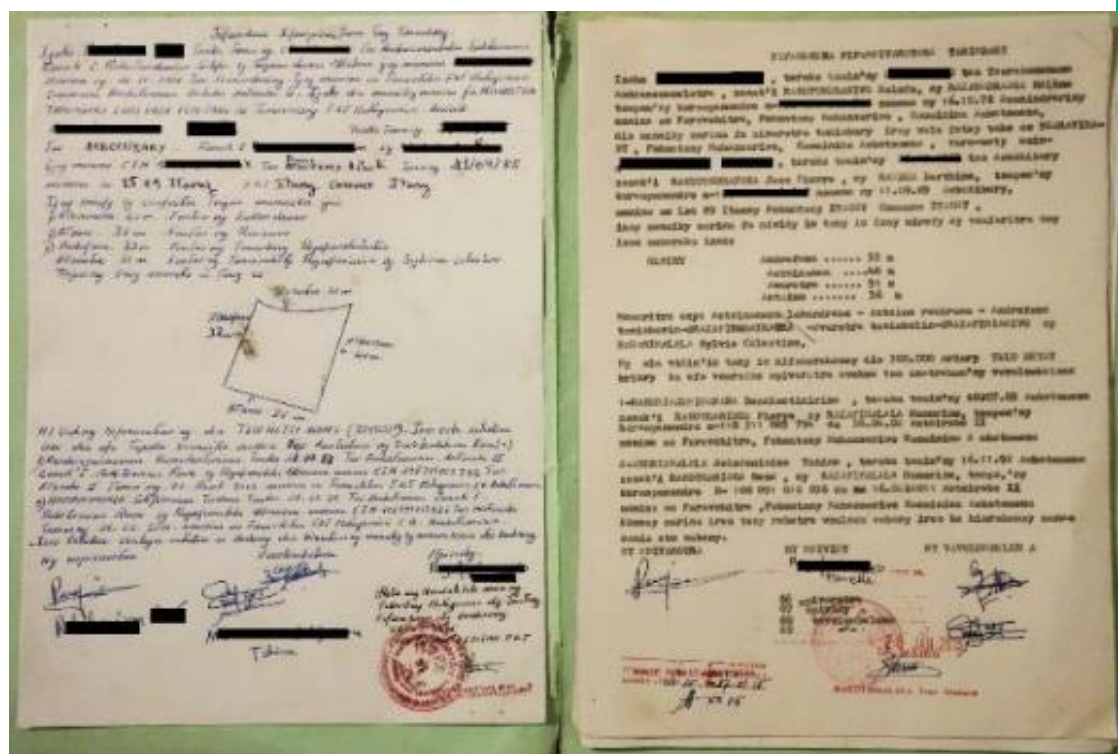
52 On notera que nous n'avons observé aucun document écrit concernant une location. Nos entretiens confirment que les acteurs n'ont pas recours à l'écrit pour formaliser une location.

- Enfin, ces documents peuvent aussi être validés par l'arrondissement lorsque l'acquéreur souhaite entamer une procédure d'immatriculation foncière pour titrage des terres. C'est une démarche rarement entreprise ici, comme le reconnaît le délégué d'arrondissement<sup>53</sup>.

Que les actes soient réalisés par les transactants seulement, qu'ils soient signés en présence du chef de *fokontany* ou qu'ils soient visés par la commune, ils constituent un « commencement de preuve » en cas de litige (Rocheude 2010, p. 5 ; voir aussi Aubert *et al.*, 2008). Selon le président du tribunal de première instance d'Antsirabé, interrogé à ce sujet, les actes sous seing privé peuvent permettre de faire valoir des droits fonciers, à condition que l'acte ne soit pas lui-même sujet de discord :

« Pour les ventes, tout acte sous seing privé est considéré comme un signe de possession. Les gens de la campagne s'imaginent que plus il y a de tampons rouges mieux c'est, mais lorsque l'affaire est portée au tribunal, du moment que la véracité du document n'est pas directement en cause, il est considéré comme un commencement de preuve, visa du fokontany ou pas. » (02/06/2017)

#### Encadré 15. Contenu des actes de vente réalisés au fokontany et à la commune



Source : archives municipales consultées par l'auteur en mai 2016

53 Nous avons compté seulement 2 demandes en 2015 et aucune en 2016 à la date de l'enquête (août 2016).

Plus précisément, du point de vue du président du tribunal, la forme de l'acte de vente importe peu, du moment bien sûr que la partie adverse ne l'attaque pas comme étant un faux :

*« Pour les actes de vente, nous n'avons pas de formalité. Il n'y a pas de règles de forme pour les actes sous seing privé. Au contraire, pour les donations, là c'est beaucoup plus compliqué, car, sous "peine de nullité", les règles de forme sont très strictes, et compliquent sérieusement l'affaire. Mais l'acte de vente est simple et les documents que font les paysans entre eux sont généralement valides et, là encore, contrairement à ce qu'ils font pour les héritages où il y a toujours un vice de forme. » (02/06/2017)*

Localement, les documents (*taratasy*), lorsqu'ils sont visés par le *fokontany* ou la commune, représentent déjà pour les usagers un sérieux gage de sécurité. Ces démarches sont encouragées par ces autorités locales.

Le fait que le « tampon rouge » confère aux yeux des acteurs et des autorités locales une valeur nettement supérieure à un petit papier peut sembler paradoxal compte tenu de la faible différence qu'y apporte quant à lui le président du tribunal interrogé (*supra*). Dans certaines communes enquêtées, les autorités municipales considèrent qu'un acte de vente, même visé par le *fokontany*, a moins de valeur que s'il était légalisé au niveau de la commune.

### 2.3 Petits papiers et prérogatives familiales : l'enjeu de la prise en compte des droits des tiers

Un résultat important de l'analyse des règles locales des échanges et des conflits fonciers est le rôle potentiel de la famille dans l'exercice du droit de vendre. Leur influence sur la sécurité d'une transaction est aussi claire pour les autorités locales qui tentent donc d'impliquer ces tiers dans les procédures de semi-formalisation via les actes de vente. Ainsi, les actes de vente visés par la commune ou le *fokontany* sont souvent signés par des membres de la famille du vendeur. Selon les élus municipaux interrogés, il est nécessaire d'encourager l'implication des *fokontany* et des familles dans la signature des actes de vente afin d'éviter des situations embarrassantes où la mairie a émis un document alors que la vente n'était pas autorisée.

La famille s'empare aussi du recours à l'écrit pour réaliser des papiers visant à empêcher que certaines ventes aient lieu et surtout qu'elles soient formalisées par les *fokontany* sans leur aval. Suivant cette logique, mieux vaut empêcher les transactions qu'être mis face au fait accompli. Les documents « d'interdiction de vente » (*taratasy fisakanana*) sont utilisés par des membres de la famille du vendeur, cohéritiers et/ou coresponsables des terres familiales souhaitant protéger leurs droits sur un terrain.

En pratique, ces documents visent à empêcher le passage à l'écrit d'une transaction en court-circuitant l'émission d'actes de vente par les *fokontany* ou la mairie. Ils visent à empêcher les transactions pour tous les ayants droit et ainsi éviter qu'une vente puisse se faire sans un accord général préalable. Pour cela, une demande explicite est formulée par écrit et déposée auprès des autorités, les priant de ne pas attribuer d'acte de vente sur une parcelle. Selon l'adjoint au maire :

*« Si les terres ne sont pas encore partagées et qu'un membre de la famille vend, cela va générer des conflits [...]. On nous soumet une plainte de réserve lorsque les cohéritiers ont des craintes. Par exemple si certains entendent des rumeurs sur les intentions de vendre d'un autre membre de la famille. » (02/11/2016)*

Les interdictions de vente écrites sont déposées à la mairie ou, plus souvent, auprès des chefs de *fokontany*. De l'avis des autorités locales : « Ces documents sont très utiles au niveau du *fokontany* parce que les déclarants, dès qu'ils entendent parler d'une vente, ils disent au chef : "Vous vous

*rappelez, s'il y a une vente ne signez pas, on vous a déjà déposé une interdiction sur nos terrains !" » (02/11/2016)*

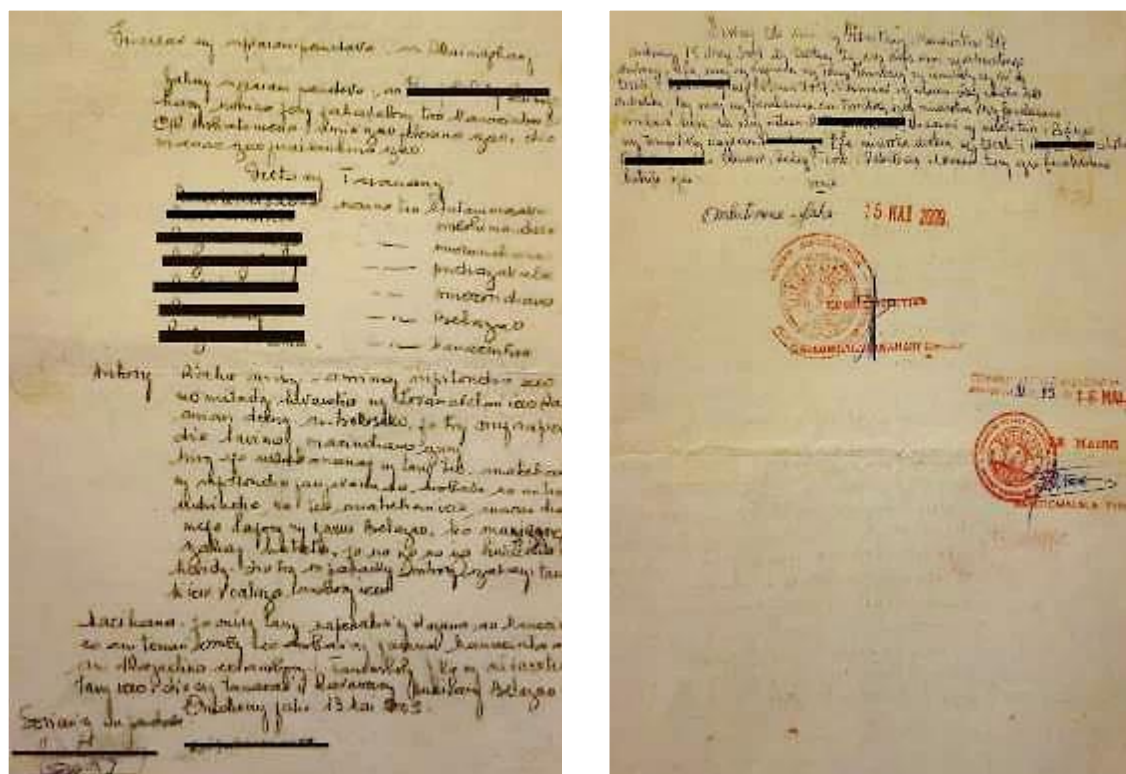
Les interdictions de vente s'apparentent parfois à une mise sous tutelle du droit de vendre d'un parent. Elles peuvent aussi s'interpréter comme une mise à l'écrit du principe de consultation familiale (*teny ierana*). Ces papiers visent explicitement à informer les autorités de la pluralité des ayants droit. Par exemple, l'illustration 4 présente un document déposé par sept héritiers s'interdisant mutuellement la vente d'un héritage :

*« Si parmi nous, les cohéritiers, certains voulaient vendre discrètement l'héritage que nos parents nous ont laissé, nous nous y opposerons complètement. [...] Nous insistons et décidons que quiconque voudra vendre ou acheter des terres de notre héritage, nous les descendants des gens cités ci-dessus, ne le laisserons pas faire ».*

Le document poursuit, s'adressant directement aux autorités municipales :

*« Par la présente, nous vous demandons de bien vouloir accepter notre demande d'interdire à Monsieur Rakoto\* – domicilié à F\*, Fokontany B\*, Commune A\*; et titulaire de la carte d'identité numéro 999\* du 6 décembre 19\*\* – de vendre les 5 rizières situées au contrebas du hameau F\*. En effet, ces terres sont un héritage commun. Quiconque achète ces terres va perdre son argent, car les terres ne sont pas à vendre ».*

#### Illustration 4. Une plainte de réserve réalisée en 2009 interdisant la vente d'un terrain



Source : archives municipales consultées par l'auteur. Juillet 2016

D'autres documents d'interdiction de vente stipulent par exemple :

*« Les descendants des deux sœurs ayant reçu leurs dons à leur mariage ont l'intention de vendre des rizières. Nous nous opposons totalement à quiconque qui vend ou achète cette rizière. Nous sommes contre tout acte de vente. Ainsi, nous vous adressons ce document pour interdire la vente de la terre mentionnée ci-dessus ».*

Parmi les six interdictions de vente que nous avons analysées, toutes apparaissent comme une précaution de la famille face au développement des actes de vente. Un chef de *fokontany* interrogé estime qu'il signe de plus en plus d'actes de vente et de documents d'interdiction de vente (*taratasy fisakanana*). Ce dernier type de document est relativement récent dans son *fokontany* et reste à l'initiative des usagers : « *Ce n'est pas moi qui rédige l'interdiction de vente, généralement c'est un groupe de coresponsables [mpiara mitondra] qui me porte ce type de papier et moi je signe. [...] Ce n'est pas fréquent non plus, mais de temps en temps* » (15/05/2016). L'attention portée par les chefs de *fokontany* aux revendications des tiers est primordiale pour la sécurité des transactions futures :

*« Dans notre fokontany, on est très vigilant sur les ventes de terres, car le terrain à vendre pourrait être un héritage. Sachez qu'il y a beaucoup de 'tanimpitondrana' [terres à responsabilités] ici. Dans ce cas, le terrain ne peut pas être vendu sans l'accord des cohéritiers. Mais, même si je suis dirigeant ici, il y a des cas qui m'échappent compte tenu de la grande taille de notre fokontany. [...] Pour s'assurer que je n'accorde pas d'acte par erreur, après avoir entendu des rumeurs sur la proposition de vente, des gens viennent me voir pour déposer des lettres d'opposition de vente. Et ils me demandent de ne pas établir d'acte de vente sur leurs terres familiales »* (15/05/2016).

En définitive, ces documents d'interdiction de vente contribuent à la sécurisation des droits fonciers des tiers. Ils permettent aux membres d'un groupe de coresponsables de s'assurer que leur droit de regard sur les transactions ne soit pas contourné et qu'ils seront bien avertis et consultés en cas de vente. Ils vont donc dans le sens des procédures de consultation orale (*teny ierana*) ou les précautions des autorités locales pour inclure la famille du vendeur dans la signature des actes de vente. Les interdictions de vente vont même plus loin : elles formalisent par écrit l'implication de la famille dans l'exercice du droit de vendre de ses membres. Ces papiers sont une précaution explicite de la famille face au développement des actes de vente. Ainsi, la famille évite que la formalisation des contrats de vente (et leur consolidation à travers la signature et les visas de la mairie et du *fokontany*) ne fragilise en retour les droits de préemption des cohéritiers<sup>54</sup>.

## II. FORMALISATION DES TRANSACTIONS DANS UN CONTEXTE DE POST-REFORME : LES CERTIFICATS FONCIERS ET LES DIFFICULTES DE LEUR ACTUALISATION

Après avoir décrit des modes de sécurisation des transactions oraux et semi-formels, nous nous intéressons à présent à l'enregistrement formel des droits de propriété. Depuis la réforme foncière amorcée en 2005, la création d'un nouvel outil de formalisation des droits, le *certificat foncier*, constitue une autre modalité de sécurisation des transactions. En quoi ce nouveau

<sup>54</sup> Ce constat fait écho à la remarque d'Arruñada (2017) qui, dans un article à visée théorique, souligne que la théorie des contrats, issue des travaux pionniers de Ronald Coase, présente une lacune majeure, à savoir qu'elle ne voit dans les transactions que des rapports bilatéraux. Or selon lui, le renforcement des contrats privés peut avoir des externalités négatives en fragilisant les droits de tiers.



soutien de formalisation des droits influe-t-il sur les modalités et le niveau de sécurisation des transactions foncières ? De plus, quels sont les défis pratiques pour assurer la gestion dynamique des certificats alors que les transactions sont nombreuses et mobilisent déjà d'autres autorités foncières comme la famille ? Cette dernière question pose les termes d'un enjeu de taille pour la réforme à l'œuvre, à savoir la mutation des certificats foncières.

La procédure générale de certification pour une parcelle quelconque a été présentée dans la section 1 du rapport. Nous nous intéressons ici au recours à la certification pour *sécuriser une transaction*. Pour cela nous abordons dans un premier temps la certification d'une parcelle achetée qui n'était pas déjà certifiée et dans un second temps la mutation d'une parcelle achetée qui était déjà certifiée. Nous verrons que la « primocertification » d'une parcelle achetée est simple et peut effectivement sécuriser la transaction. En revanche, les procédures d'actualisation des certificats après un transfert restent ambiguës, chères et désincitatives, ces obstacles pouvant mener à de nouvelles formes d'informalité.

## 1. CERTIFICATION FONCIERE : UNE FORMALISATION DE LA PROPRIETE QUI PEUT SECURISER LES ACHATS

Après l'achat d'une parcelle non certifiée, il est possible de demander un certificat auprès des *guichets fonciers communaux*. Le certificat garantira à l'acheteur des droits de propriété formels. Pour obtenir un tel document, il faudra se rendre à la commune où un service permanent, animé par un agent de la commune (*agent de guichet foncier*), se chargera d'organiser une visite du terrain avec d'autres représentants de la commune et du village (comité de reconnaissance locale) puis de l'émission du document signé par le maire. Bien que non obligatoire selon la loi de cadastre, un acte de vente déjà authentifié par la mairie est un préalable indispensable pour les autorités municipales interrogées.

Rappelons que si la certification est plus coûteuse qu'un petit papier, elle reste une option financièrement abordable pour la majorité des ménages à l'exception des plus pauvres.

Par ailleurs, notons bien que si les petits papiers et certificats foncières sont souvent comparés, ils demeurent deux outils de nature substantiellement différente. En effet, même si la création des certificats foncières a été en partie inspirée (et justifiée) par le succès des « petits papiers » (Teyssier, 2010 ; [MAEP] ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Madagascar, 2005), en pratique, ces documents présentent une différence majeure : les certificats sont, dans la continuité des titres de propriété, des documents qui *enregistrent des droits* sur un espace, tandis que pour l'essentiel, les « petits papiers » sont des contrats de vente qui *enregistrent des transactions*. Ainsi, leur différence n'est pas simplement une question de *degré* de formalité, mais aussi de *nature* de la formalisation.

Concernant le lien entre marché foncier et certification, des travaux ont montré que les terres achetées semblent les premières candidates à la certification foncière. Les terres acquises par achat ou mise en valeur sont plus fréquemment l'objet d'une certification foncière<sup>55</sup> que les terres obtenues par héritage ou donation (Burnod *et al.*, 2014 ; Boué *et al.*, 2016 ; Boué and Colin, 2018). Une des raisons est, selon Céline Boué, qu'exprimer une demande de certification est socialement plus légitime concernant les terres achetées que les terres héritées. En effet, pour les terres

55 Notons que selon plusieurs témoignages le certificat n'est généralement pas demandé immédiatement après la vente. En effet, l'acheteur qui vient déjà de dépenser une somme importante préfère parfois attendre la saison prochaine pour certifier son acquisition. Ce laps de temps n'est pas une source d'insécurité du fait de l'existence d'autres modes de sécurisation complémentaires déjà évoqués (consultations, petits papiers).

reçues en donation comme pour les terres héritées, la certification foncière peut être contrainte par la famille et notamment les parents :

*« Les parents ne souhaitent pas que les enfants aient un certificat en leur nom, car ils craignent que ces derniers vendent alors la parcelle certifiée [...], ou remettent en cause les obligations associées à cette délégation de droits [...]. Après la mort des parents, les parcelles sont considérées comme possédées. Néanmoins, tant que le transfert n'a pas pris un caractère définitif, avalisé par l'ensemble des héritiers, la demande de certificat foncier n'est socialement pas envisagée. » (Boué, 2013, p. 158)*

Cette interprétation proposée par C. Boué semble aussi tout à fait pertinente ici. La certification d'une terre reçue par les parents (même à titre définitif) n'est pas envisageable tant que ces derniers sont vivants. Selon un homme de trente-sept ans ayant déjà certifié un achat, il n'est pas possible de certifier les parcelles qu'il a reçues de son père : *« C'est moi qui paye les impôts sur ma parcelle, mais je ne peux pas demander de certificat, car mon père est encore en vie. Si je le fais, ça serait comme hériter du vivant de mon père, faire comme s'il était déjà mort. »* (12/05/2016)

Enfin, on notera que le certificat est parfois utilisé afin d'éviter les ventes non consenties au sein de la famille et ainsi renforcer la dimension patrimoniale des terres ancestrales (*anarandray*). Certaines familles préfèrent inscrire le certificat au nom d'une seule personne, généralement le plus âgé du groupe d'héritage (*mpiara mandova*) ou des coresponsables (*mpiray adidy*). Ainsi, lorsque les parcelles sont contiguës, nous avons rencontré des familles ayant fait le choix de certifier des patrimoines familiaux entiers avec un unique certificat individuel établi au nom du plus âgé de la famille. Il est possible d'interpréter cette pratique comme une manière de se protéger contre une éventuelle spoliation par l'État ou par des étrangers (crainte tenace bien que ces cas soient extrêmement rares dans la zone). Selon un agent du guichet foncier nous montrant un plan local d'occupation foncière (PLOF) sur lesquels apparaissent des certificats dont la superficie est notablement supérieure aux autres :

*« Vous voyez ces grands certificats ici et là ? C'est que ce ne sont pas des parcelles individuelles, mais des patrimoines familiaux. Ces familles ont choisi de certifier en commun pour éviter de faire plusieurs demandes. Car vous voyez, le prix ne dépend pas de la superficie, mais est fixe pour chaque nouvelle demande. »* (29/06/2017)

Selon une de ces familles, l'intérêt de posséder un certificat commun est double : *« Grâce au certificat cette terre n'est plus à l'État, mais vraiment à notre famille. Cela permet d'éviter qu'un jour l'État ne nous reprenne nos terres. »* De plus, cela permet de contourner le problème de l'individualisation associée à la délivrance de certificats à chaque ménage de la famille déjà soulignée par Boué (2013). Toujours selon cette personne, les ventes ne sont pas un problème à condition qu'elles restent intrafamiliales : *« On peut toujours vendre à des membres de la famille ou des proches »,* dit-il. Cela pose cependant la question de l'actualisation des certificats suite à des transactions foncières, comme nous allons le voir.

## **2. REALISER DES TRANSACTIONS SUR LES TERRES DEJA CERTIFIEES : LES PROBLEMES D'ACTUALISATION**

Des incertitudes persistent autour des modalités concrètes de l'actualisation des *certificats fonciers* à la suite des transferts fonciers marchands (mais aussi non marchands). Sans disposer d'une procédure claire, les autorités locales réalisent pourtant des actualisations. Les *guichets fonciers* et les *centres de ressource et d'information foncière* (CRIF) tentent, tant bien que mal, d'assurer le suivi des parcelles certifiées, parfois aux marges de la légalité.



## 2.1 Mutation des certificats : un cadre officiel non stabilisé et des difficultés pratiques

Lorsqu'une parcelle certifiée est vendue, une procédure de mutation doit être réalisée pour inscrire officiellement le nouveau propriétaire et ainsi sécuriser son acquisition. Elle vise à actualiser l'information foncière à différents niveaux. Pour que cette information reste pertinente, elle devrait pouvoir circuler entre trois échelles. À l'échelle de la commune d'une part, la transaction doit être enregistrée sur le *registre parcellaire* mis à jour par l'agent du guichet foncier (Encadré 2, Illustration 5). À l'échelle de la communauté de communes ensuite, cette information devrait être transmise au *centre de ressources et d'informations foncières* (CRIF), qui est chargé d'inscrire le changement de propriétaire dans un système d'information géographique : le *plan local d'occupation foncière*, PLOF (Encadré 2). À l'échelle des services fonciers nationaux, enfin, les agents du CRIF devraient transférer leurs informations auprès des *services fonciers des domaines* afin d'actualiser les données de ces derniers<sup>56</sup>.

### Encadré 16. La question de l'actualisation des certificats dans les textes officiels

Les transactions sur les terres certifiées doivent théoriquement s'inscrire dans un ensemble de procédures juridico-administratives visant la mutation du document, sans quoi l'information foncière devient obsolète. C'est déjà à ce problème d'obsolescence que Madagascar fut confronté avec les titres de propriété. La « rareté de l'enregistrement des mutations des titres fonciers » avait été identifiée comme un problème majeur du précédent système par les promoteurs de la réforme actuelle (MAEP 2005, p. 3). Plusieurs diagnostics avaient d'ailleurs souligné les conséquences néfastes des lourdeurs administratives et des coûts associés à l'actualisation des documents fonciers (Teyssier et al., 2009 ; Jacoby and Minten, 2007 ; World Bank, 2006). Paradoxalement, ni les orientations de la réforme proposées par les deux lettres de politique foncière (2005 et 2015) ni les textes juridiques ultérieurs n'ont fourni, à notre connaissance, un cadre explicite pour accompagner les mutations.

La première lettre de politique foncière de 2005 souligne les difficultés du système d'immatriculation pour assurer le suivi des mutations, mais reste très vague sur les dispositions à prendre pour faciliter la mutation des certificats. Le décret d'application 2007-1109 évoque la possibilité de modification du certificat via des « opérations subséquentes », mais n'explicite pas la procédure<sup>57</sup>. Seule une « procédure de transformation, à la demande de l'utilisateur, du certificat d'occupation foncière en titre foncier » (MAEP 2005, p. 9) est explicitée et fait l'objet d'un chapitre du décret<sup>58</sup>. Dans ces décrets, les « opérations subséquentes » (liées aux transactions, mais aussi aux héritages) ne sont précisées que pour ce qui concerne la transformation du certificat vers le titre foncier. Un fait qui interroge sur l'ambition de la réforme. En effet, bien qu'initialement au cœur d'une politique de décentralisation, le certificat semble relégué à un document transitoire vers le titre foncier, géré par le service national des domaines. La vocation des certificats et le degré

56 Notons que cette procédure est celle observée dans les communes étudiées. D'autres communes ne dépendent pas d'un CRIF et doivent faire remonter directement l'information aux services fonciers de la région.

57 Ce décret précise néanmoins dans son article 7 que les opérations subséquentes devront être enregistrées dans le *registre parcellaire*. Quant aux coûts, le barème du prix d'une telle opération doit être fixé par arrêté communal selon la Circulaire sur l'ouverture de Guichet foncier du 14 décembre 2010 (ministère d'État, Madagascar, 2015).

58 Le chapitre 10 du décret 2007- 1109 portant application de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 porte explicitement sur la procédure de « *transformation du certificat foncier en titre foncier* » (MAEP – ministère de l'Agriculture, Élevage et Pêche, Madagascar, 2007)

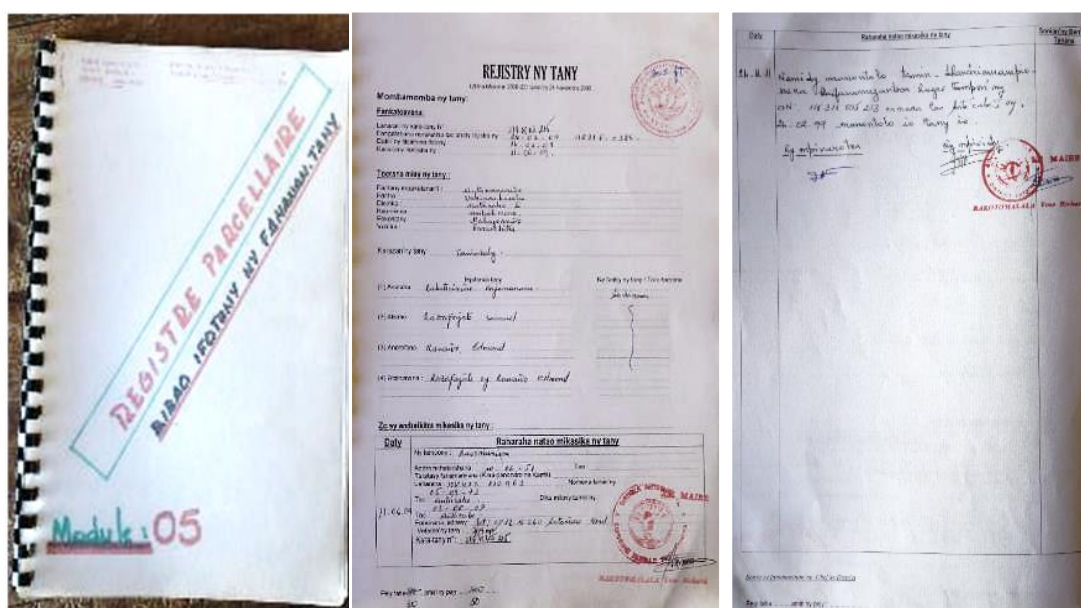
d'engagement dans une politique de décentralisation des compétences foncières sont des questions au cœur de vifs débats sur lesquelles nous ne nous avancerons pas ici.

En 2015, la nouvelle lettre de politique foncière affiche vouloir simplifier les procédures de mutation et laisser aux communes la gestion des transactions : « Pour actualiser l'information foncière et favoriser l'inscription des mutations dans le livre foncier et le registre parcellaire, deux types d'actions seront engagées. D'une part, les procédures de mutation seront allégées : en trouvant des alternatives à la reconstitution des successions, en diminuant leurs coûts, et en optimisant l'organisation administrative. D'autre part, les droits d'enregistrement et la fiscalité portant sur la mutation de terrains titrés ou certifiés (vente, donation, succession) seront fortement réduits, voire annulés (sur une période déterminée de plusieurs années). » (Lettre de politique foncière, MECPPATE 2015, p. 10).

Cependant, ces annonces encourageantes peinent à dissiper l'embarras des opérateurs locaux de la réforme. Concrètement les procédures de mutations ne sont toujours pas claires du point de vue des opérateurs locaux de la réforme. De plus, dans la région Vakinankaratra les coûts semblent au contraire augmenter ; en 2017, cette intention de réduire les coûts de mutation ne s'est pas concrétisée.

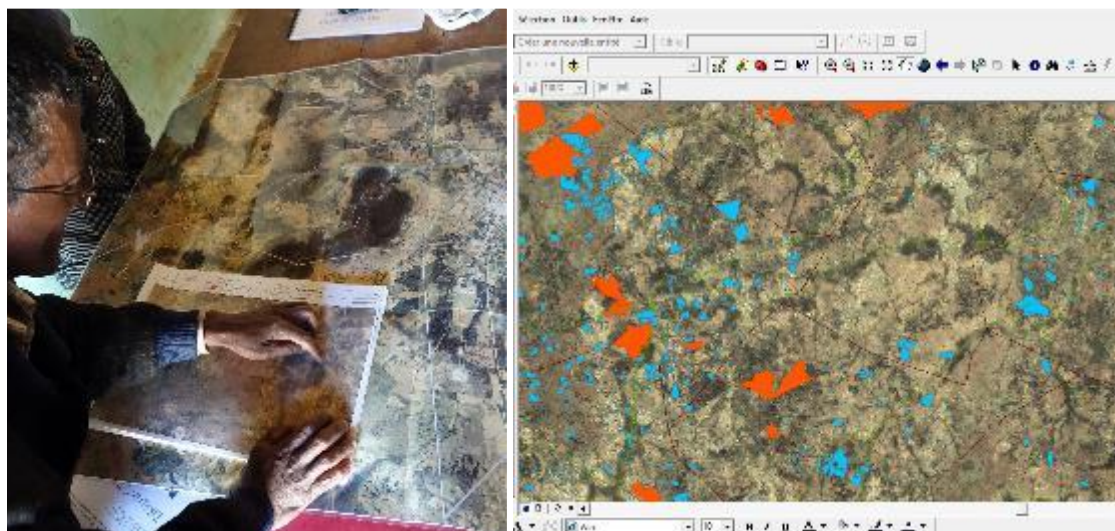
Cependant, aucune de ces étapes n'a fait l'objet d'une procédure véritablement stabilisée à l'échelle nationale. En effet, après le lancement des guichets fonciers, la question des mutations était restée particulièrement floue. Des opérateurs locaux de la réforme nous expliquent que cette incertitude était telle qu'ils estiment avoir été incités, durant leur formation, à dissuader les usagers de réaliser des mutations : « Au début on avait des consignes de freiner les mutations en cas de transaction, car ce n'était pas clair », nous affirme l'un d'entre eux. Aujourd'hui, les agents de guichet foncier (AGF) réalisent des opérations subséquentes. Néanmoins, nous verrons que l'actualisation des certificats est entachée d'ambiguïtés et d'obstacles.

#### Illustration 5. Registre parcellaire contenant une opération subséquente sur un certificat foncier



Sources : archives du guichet foncier consultées par l'auteur, juin 2017

### Illustration 6. Versions imprimée et numérique du plan local d'occupation foncière (PLOF)



Source : Photographie de l'auteur et image du Centre de ressource et d'information foncière, 2017

En pratique, la première étape pour modifier le registre parcellaire, à la suite d'une transaction, consiste pour l'acheteur et le vendeur à se présenter au *guichet foncier communal* (BIF) avec un acte de vente visé par la mairie. L'acte de vente est agrafé au certificat foncier et un nouveau certificat est émis et remis à l'acheteur. Les deux certificats sont conservés dans une chemise, une « enveloppe foncière », qui garde la trace de l'historique des transactions sur cette parcelle. Enfin, le nom du nouveau propriétaire est ajouté dans le registre parcellaire.

Cependant les communes enquêtées n'ont pas les moyens d'acheter les registres parcellaires officiels auprès de l'Imprimerie nationale. Elles ne possèdent que des photocopies reliées artisanalement (cf. Illustration 5, *supra*) et qui, selon les AGF, n'ont pas la même valeur légale :

*« Pour bien faire, nous devrions utiliser les registres parcellaires officiels qu'il faut acheter à l'Imprimerie nationale, mais notre commune ne peut pas se le permettre. On fait donc des photocopies d'un document provisoire que nous avons obtenu au début de la réforme. » (23/05/2017)*

Au dos des feuillets du registre parcellaire, une colonne permet d'indiquer les « opérations réalisées sur la terre ». C'est ici que les transactions foncières sont enregistrées comme on peut l'observer par exemple sur l'Illustration 5 ci-dessus.

Faute de toujours pouvoir actualiser le document en bonne et due forme, la commune édite un acte de vente précisant le numéro du certificat foncier. Nous voyons ainsi apparaître un nouveau type d'acte de vente qui diffère de ceux réalisés habituellement. Afin de limiter la prise de risque de l'acheteur, les autorités locales ont eu l'idée d'un acte de vente un peu spécial, qui intègre une clause de rachat. Un des agents du guichet foncier explique :

*« Nous avons eu l'idée d'ajouter une clause au contrat de vente pour nous éviter certains problèmes. L'acte indique que s'il y a un problème sur la terre et si l'acheteur le souhaite, le vendeur s'engage à racheter la terre vendue. » (24/05/2017)*

Cette clause de rachat est une innovation introduite par les AGF, qui leur a peut-être été inspirée par les ventes « vivantes ». Quoi qu'il en soit, à la différence des actes de vente classiques réalisés par la commune, celui-ci permet à l'acheteur d'exiger du vendeur le rachat de la parcelle vendue au cas où un litige surviendrait. Dans ce nouveau type d'acte de vente, on peut lire :

*« Le vendeur confirme que le terrain est véritablement à lui et qu'il ne l'a jamais mis en gage. En cas de conflit sur cette terre, le vendeur s'engage à la racheter, en tenant compte de l'augmentation de la valeur du bien. L'acheteur affirme avoir vu le terrain qu'il a acheté, qu'il le prendra en l'état et qu'il payera les impôts fonciers. » (Acte réalisé en 2017, consulté le 24/05/2017.)*

Pour les AGF, ajouter une clause de rachat permet de limiter l'insécurité foncière pour l'acheteur dans un contexte où ils ne s'estiment pas en mesure de garantir la parfaite légalité de la procédure de mutation. Ce type de clause permet aussi aux autorités locales de ne pas se « lier les mains » avec un certificat difficilement modifiable en cas de conflits. Cette clause illustre enfin comment les AGF innovent et composent avec des injonctions contradictoires et une absence de moyens.

Une fois cet acte de vente particulier réalisé, et après que la transaction a été enregistrée dans le registre parcellaire, l'étape suivante consiste à transmettre une copie de cet acte aux agents CRIF qui enregistrent le nouveau propriétaire dans leur base de données. Ils éditent un nouveau certificat. Cependant, il semblerait que cette étape se soit complexifiée ces dernières années. La mutation nécessite désormais des frais supplémentaires, selon les opérateurs locaux de la réforme (AGF et agents du CRIF). Le passage par le bureau des impôts (le « centre fiscal B ») est désormais impératif, même si les agents de guichet foncier et des CRIF ne savent plus tellement où en sont les évolutions des règles relatives à ces opérations subséquentes. Selon un agent :

*« Aujourd'hui pour les opérations subséquentes je ne sais plus trop [...] on nous avait dit dans l'ancienne procédure qu'il n'est pas obligatoire de payer une taxe pour cette opération alors que depuis cette année on nous dit que c'est obligatoire d'aller payer à Antsirabé. » (02/05/2016)*

Un autre agent confie ne pas comprendre la logique de cette « nouvelle directive » :

*« Le PNF<sup>59</sup> voulait exonérer de taxe ou faire en sorte que cela se règle au niveau de la commune. [...] Mais maintenant, pour les transactions après certification, il y a des taxes à payer au bureau des impôts en ville. [...] Ce n'est pas logique, car on fait le certificat au niveau de la commune et puis il faut aller en ville pour les taxes en cas de mutation. Alors on dit aux gens qu'il faut se rendre en ville au centre fiscal B, parce que nous on n'est plus censé faire de mutation sans la preuve qu'ils ont payé leur droit aux impôts. Donc finalement les gens préfèrent ne pas faire de mutation et faire un petit papier au fokontany ! » (03/05/2016)*

Ainsi, selon les AGF et CRIF, l'acte de vente doit désormais être validé par le centre fiscal du chef-lieu de région. Les frais supplémentaires semblent conséquents et difficiles à anticiper pour les usagers (Encadré 16). Aux frais fiscaux s'ajoutent aussi ceux du déplacement en ville, ainsi que ceux liés à la légalisation de l'acte de vente auprès de la mairie (5 % du prix). Il ne faut pas négliger par ailleurs le fait que se rendre en ville et dans une administration de l'État peut s'avérer intimidant et clairement désincitatif pour certains ménages.

---

59 Programme national foncier.

### Encadré 17. Mutation des certificats : de nouveaux coûts difficiles à anticiper pour les usagers

Les usagers ont peu de visibilité sur le montant de la taxe à payer auprès de l'organisme ad hoc, le « centre fiscal B » de la ville d'Antsirabé. En effet, personne au niveau de la commune n'est capable d'estimer ce nouveau coût, variable en fonction de chaque transaction. Cette incertitude inquiète les agents locaux comme les usagers :

« Plusieurs usagers sont allés se renseigner sur le montant des droits d'enregistrement de l'acte de vente, mais selon les cas le prix est toujours différent. On leur a dit que c'est parce qu'il faut faire des calculs compliqués, que ça dépend du lieu, de la taille, de la proximité de telle ou telle chose, etc. [...] Le prix n'est même pas affiché... En fait il n'y a pas de prix fixe. » (03/05/2016)

En effet, selon les employés du centre fiscal, personne ne peut anticiper le coût. Comme un employé le confirme : « Le prix dépend de chaque parcelle et cela peut varier énormément. De 10 000 à 7 millions d'ariarys, à ce que j'ai vu. » (24/05/2017)

Toujours selon ce dernier :

« La détermination des valeurs administratives des immeubles est très complexe et dépend de nombreux paramètres. Pour avoir une estimation il faut renseigner... [il consulte son ordinateur] ... la valeur déclarée dans l'acte de vente, la date de l'acte, la province, la commune, le fokontany, la qualité de l'accès à la route, la vocation économique de la terre : constructible, boisée, marécage, touristique, rizière, mais aussi la superficie, la situation juridique et... bref, bien d'autres informations que nous rentrons dans l'ordinateur pour obtenir le montant. » (24/05/2017)

Ce coût est dissuasif, de l'avis de plusieurs enquêtés. De plus, plusieurs sources affirment avoir rencontré des cas où ce montant dépasse même le prix d'achat de la parcelle.

Pour être en mesure de continuer à réaliser des mutations sur les certificats, certains CRIF préfèrent fermer les yeux lorsque les usagers ne sont pas passés au centre fiscal :

*« Je vais vous dire sincèrement, pendant un temps ce qu'on faisait s'il n'y avait pas de modification de la taille de la parcelle, c'est qu'on évitait tout simplement l'étape de l'enregistrement fiscal. Ils font toute la procédure à la commune puis une fois que c'est changé dans le registre parcellaire, nous on change le nom dans le système. »*

Lors d'un focus group, un autre agent explique :

« – Agent R. : Pour actualiser le certificat, le logiciel demande l'acte de vente, le numéro d'acte de vente, d'acte de légalisation de l'acte de vente et aussi le montant de l'acte de vente. Il y a un endroit où le logiciel demande le nom du nouveau propriétaire.

– Nous : On m'a dit qu'il faut l'aval du centre fiscal pour faire la mutation. Est-ce que toi tu demandes le reçu du centre fiscal ou tu le fais sans ?

– Agent R. : Quelquefois on demande, mais... euh...

– Nous : Parfois vous faites sans ?

– Agent F. [intervenant dans la conversation] : Ben oui, nous aussi on fait sans ! Si les gens ils payent, on passe par la procédure normale. Si les gens ne peuvent pas payer et que les AGF ils disent " Voilà il y a transaction et il faudrait changer le nom", eh bien...



– *Nous : Vous changez le nom ?*

– *Agent F. : Oui ! Mais cela nous expose quand même vis-à-vis des autres services, car en théorie on devrait attendre le reçu du timbre fiscal. » (15/05/2017)*

Cependant, en 2016, les agents des CRIF et les services des domaines ont réalisé un échange d'information et partagé leurs données. Depuis, les CRIF ne peuvent plus changer directement les noms des propriétaires ayant vendu leur parcelle certifiée. Selon eux, depuis que les autres administrations détiennent les données, les modifications « manuelles » dans le système d'information ne sont plus possibles, et le passage par le centre fiscal est désormais incontournable. Ainsi, du point de vue de ces opérateurs locaux, la marge de manœuvre pour actualiser les certificats après une transaction est encore davantage limitée :

« Maintenant on n'a plus cette marge de manœuvre qui nous a permis un temps d'assurer le suivi des mutations. Récemment il y a eu un financement pour consolider les plans locaux d'occupation foncière [PLOF]. Il y a eu un échange de données entre les services des domaines et nous [services déconcentrés]. Le PLOF est actualisé, mais maintenant que nos données ont été partagées avec les services des domaines... eh bien, on ne peut plus s'arranger comme avant. Sinon ils sauraient que ça a changé de nom sans qu'on soit passé par eux. Depuis qu'on a fait l'échange de données, on ne peut plus se permettre de faire comme avant et de passer outre le centre fiscal ! Pour moi maintenant c'est clair, toute opération subséquente à partir du certificat foncier doit passer au niveau des domaines. Autant dire que je n'en fais plus !! » (15/05/2017)

### **3. LES CONSEQUENCES DE L'ABSENCE DE MUTATION DES CERTIFICATS : VERS UNE NOUVELLE FORME D'INFORMALITE**

Un des paris de la réforme était que les certificats pourraient devenir une source d'information foncière fiable et disponible au niveau tant national que local. Suivant cette logique, le certificat pourrait participer à la disparition de l'incertitude sur le détenteur du terrain et les droits fonciers qu'il possède. Paradoxalement, la certification a rendu accessibles des procédures de formalisation des droits simplifiées (par rapport aux procédures d'immatriculation), pourtant une fois les certificats émis, les « opérations subséquentes » restent contraignantes et chères.

Si un tel décalage entre la simplicité des « primocertifications » et la difficulté des mutations venait à persister voire à s'accroître, comme nos premiers résultats le suggèrent, nous pouvons envisager différents scénarii. Le premier scénario est que cela n'ait aucun impact : toutes les terres certifiées seraient l'objet de mutation à chaque transfert et les acheteurs seraient prêts à en assumer les frais. Au regard des trois parties précédentes, un tel scénario semble peu crédible. En effet, l'incertitude autour des ventes est déjà largement réduite au niveau local par l'ancrage des transactions dans les relations interpersonnelles fortes et la prévalence des ventes intrafamiliales. De plus, dans les zones rurales faiblement monétarisées, tous les frais associés à la légalisation des signatures, la contribution aux impôts et le déplacement au chef-lieu de région, pèsent très fortement dans les choix des acteurs. Le second scénario est que les vendeurs cèdent en priorité les terres non certifiées et que les acheteurs préfèrent aussi acquérir ces dernières. Les premiers pourraient espérer vendre plus rapidement en cas d'urgence et les seconds éviter des frais. Cependant, l'évitement des transactions sur les terres certifiées est un scénario qui ne tiendra qu'un temps. Un troisième scénario potentiel est que l'augmentation des *coûts de transaction* pour les terres certifiées entraîne un contournement de la procédure. C'est cette hypothèse qui nous semble la plus réaliste et nous allons l'analyser plus en détail dans les deux points suivants.

### 3.1 L'obsolescence des certificats déjà émis

Les personnes ayant vendu ou acheté des terres certifiées, mais sans réaliser l'actualisation des certificats, sont difficiles à identifier empiriquement. En effet, elles ne le clament pas et, par définition, ne sont pas enregistrées dans les registres des guichets. Néanmoins plusieurs éléments semblent indiquer que ce phénomène n'est pas anecdotique.

D'abord, on notera qu'officiellement, selon les registres parcellaires, très peu de parcelles certifiées semblent avoir été l'objet de transactions : dans cette étude de cas, on dénombre seulement trois mutations entre 2009 et 2016 à la suite d'un achat<sup>60</sup>. Avec un total de trois mutations pour achat/vente depuis 2009, dans une zone où les marchés sont pourtant actifs, l'hypothèse de la non-actualisation des certificats paraît crédible.

De même, nos entretiens avec les AGF de deux communes voisines montrent qu'aucune opération subséquente n'a été réalisée sur un certificat. Aussi, trois agents CRIF avec lesquels nous nous sommes entretenus et qui travaillent dans de nombreuses communes de la région affirment que les mutations sont exceptionnelles. Selon l'un d'entre eux : « Il y a très peu d'opérations subséquentes. Pour les communes dans lesquelles je travaille, il a dû y en avoir 4 ou 5 par commune. »

Bien qu'ils ne puissent pas l'affirmer avec certitude, les AGF sont intimement persuadés que des transactions ont cours sur ces parcelles certifiées, mais qu'ils n'en sont pas avertis. L'un d'entre eux, avec plus de 500 certificats émis sur sa commune depuis l'ouverture du guichet (en 2009), est convaincu que des transferts ont eu lieu, mais n'ont pas été déclarés à la commune : « Depuis le temps, il y a forcément eu des ventes ou des propriétaires décédés sur ces terres », nous confie-t-il (03/08/2016). Un autre AGF pense de même parce que, dit-il, plusieurs usagers sont venus se renseigner sur les mutations, et notamment leurs coûts, puis ne sont jamais revenus au bureau : « Les gens viennent nous voir pour des informations au sujet des mutations, mais souvent ils ne reviennent jamais au bureau. C'est inquiétant ! » (03/08/2016)

Nous avons pour notre part rencontré deux acheteurs qui n'avaient pas encore demandé l'actualisation des documents à la suite de leur acquisition. Le premier avait engagé la procédure depuis plusieurs mois et s'inquiétait de ne pas la voir aboutir ; le second disait vouloir le faire, mais semblait aussi très mal informé sur les possibilités de sécurisation. Il a acheté une terre à son oncle qui détient toujours le certificat foncier :

*« J'étais inquiet, car j'ai seulement un papier du fokontany, mais le chef du village m'a rassuré : selon lui, tant que je réside au 'fokontany' mon vendeur ne pourra pas se retourner contre moi. Pourtant, il a toujours le certificat foncier, je voudrais bien avoir un certificat, mais j'ai entendu dire que c'était cher, c'est vrai ? » (19/06/2017)*

Dans cette zone, parmi les huit transactions marchandes réalisées sur des terres certifiées que nous avons pu identifier, dans six cas le certificat est toujours au nom de l'ancien propriétaire selon l'acheteur<sup>61</sup>.

Le problème de l'obsolescence rapide des documents de propriété, qui avait déjà été diagnostiqué pour les titres de propriété (MAEP – ministère de l'Agriculture, Élevage et Pêche, Madagascar, 2005 ; World Bank, 2006 ; Jacoby and Minten, 2007 ; Teyssier *et al.*, 2009), est aussi

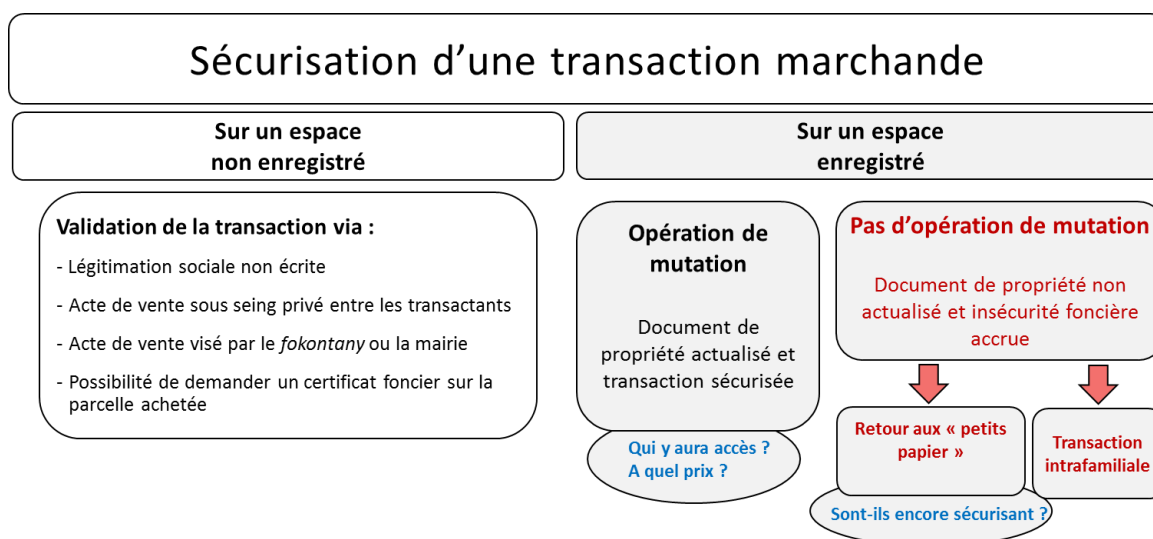
60 D'autres travaux ont fait cette même remarque : « Très peu de mutations sont inscrites au niveau des GF, encore moins enregistrées au niveau des services fiscaux. » (Comby, 2011, p. 24).

61 Chiffre issu de l'enquête SALIMA\_2016.



important concernant les certificats fonciers. Ainsi la poursuite des opérations de certification, si la gestion dynamique des mutations n'est pas assurée simultanément, risque d'accroître l'insécurité foncière sur les espaces déjà enregistrés. La Figure 1 illustre ainsi les différentes pistes de sécurisation d'une transaction selon que l'espace concerné a déjà fait l'objet d'un enregistrement ou non. Du côté des espaces enregistrés, nous avons vu que les opérations de mutation sont chères et peu encouragées et les acteurs se reportent à nouveau sur les « petits papiers » dont le pouvoir sécurisant peut se voir amoindri par sa superposition avec un certificat obsolète. Le retour vers les petits papiers est une solution temporaire, mais posera probablement des situations d'insécurité à l'occasion d'un changement de génération.

**Figure 1. Nouvelle insécurité foncière liée à la non-actualisation des documents**



Source : Di Roberto, 2020

De manière prospective, nous pouvons supposer que cette insécurité des transactions sur les espaces certifiés peut aussi entraîner un repli plus marqué encore sur la famille. Nous avons constaté sur les titres de propriété inscrits aux noms d'ancêtres décédés que les transactions intrafamiliales étaient privilégiées par les acteurs. Cela pourrait préfigurer ce qui pourrait se passer pour les certificats dans les cas de problèmes de mutation non résolus. Par exemple, dans la famille de Monsieur Roger, qui possède plusieurs titres de propriété au nom du grand-père, toutes les transactions sur ces titres sont réalisées à l'intérieur de la famille et inscrites dans un « livre de famille » (cf. Encadré 17). Selon lui, « *tant que c'est un membre de la famille qui achète, il n'y a pas de problème, car c'est lui aussi un descendant du propriétaire. [...] On fait un acte de vente entre nous pour attester de la transaction et je l'inscris dans le livre de famille.* » (26/07/2017)

#### **Encadré 18. Privilégier les transactions intrafamiliales sur les terrains titrés**

Dans la commune étudiée, des achats/ventes ont lieu sur des espaces titrés. Ces transactions sont rares, notamment parce que les titres sont peu nombreux (moins de cent titres sur l'ensemble de la commune).

Un notable du village ayant hérité de plusieurs terrains titrés dit que : « *Sur les titres, on ne fait que des ventes dans la famille pour éviter les problèmes. La transaction est alors inscrite dans notre 'bokym manga' ['livre bleu']* » (26/07/2017).

Ce « livre bleu » est aussi appelé de manière plus générique *bokim-pianakaviana*, « livre de famille ». Il sert à enregistrer toutes les transactions (foncières et non foncières) qui ont lieu sur le patrimoine familial. On peut considérer ces registres familiaux comme une évolution de l'histoire orale des familles (*lovan-tsofina*), comme le remarque aussi Paul Ottino (Ottino, 1998, p. 23).



L'illustration ci-contre montre un chef de famille qui a été désigné pour conserver les livres de famille. Dans sa famille, seuls les héritages et les transactions portant sur des titres foncières sont recensés « *car le titre est encore au nom de notre ancêtre* », explique-t-il. Les transactions n'ont donc lieu qu'à l'intérieur du groupe des descendants de cet ancêtre et sont répertoriées dans ce livre. Pour les achats-ventes concernant les parcelles non titrées, les transactants peuvent choisir le mode de formalisation souhaité (aucune, « petit papier », certificat).

Comme la mutation d'un titre foncier est très complexe, la commune réalise aussi des actes de vente pour les transactions portant sur des terrains titrés. Comme le dit le maire : « *Il faut bien que les achats sur les terres titrées aient aussi un document. Car de toute façon les personnes n'iront pas jusqu'aux domaines pour faire modifier le titre.* » (01/11/2016)

### 3.2 Risque de formalisation à deux vitesses

Les rares parcelles pour lesquelles une mutation a été enregistrée auprès du guichet foncier sont des parcelles chères ou des parcelles appartenant à des acheteurs aisés relativement au reste du village. Parmi les trois parcelles actualisées, un cas concerne une grande rizière achetée par un homme résidant la majeure partie de l'année à Antsirabé, la ville voisine. Un autre cas concerne un terrain situé au cœur du village principal et qui fut acheté pour y bâtir une maison. C'est donc un terrain cher et prisé. Là encore, l'acheteur n'était pas un résident permanent. Le troisième cas concerne l'achat d'un terrain boisé acheté par l'infirmier du village dont le profil est atypique au village. Il a reçu une éducation supérieure, il n'est pas originaire du village et s'est installé récemment. Comme il le dit lui-même : « *Vous comprenez, je ne suis pas d'ici et comme j'ai les moyens, je préfère faire ça tout bien légalement* ».

Alors que les trois mutations observées concernent des parcelles chères ou impliquent des acheteurs plus aisés que les agriculteurs du village, il faut s'interroger sur les incitations à la mutation pour les petites parcelles ayant une faible valeur marchande. Une procédure complexe et coûteuse ne découragera-t-elle pas en priorité la formalisation des « petites » transactions ? La formalisation des transactions pourrait être discriminante si : 1) l'acheteur est sensible aux coûts d'une mutation, 2) la parcelle est de faible valeur économique, ou 3) l'acheteur peut se

prémunir contre une récupération par le vendeur via d'autres canaux (confiance, « petits papiers », rapport hiérarchique, etc.). Il y existe donc un risque crédible d'une formalisation à plusieurs vitesses où les parcelles moins chères et les acheteurs moins riches pourraient retourner aux petits papiers, tandis que d'autres pourront faire valider légalement leurs transactions.

Par ailleurs, si les usagers doivent continuer à se rendre eux-mêmes aux centres fiscaux des grandes villes pour faire valider leur transaction, des différences pourront aussi émerger entre communes : les plus éloignées étant défavorisées par rapport aux communes urbaines ou proches des centres. La gestion foncière décentralisée perdrait donc une grande partie de son intérêt et risquerait d'accentuer des inégalités territoriales déjà marquées.

Ce constat met en question l'intérêt pour la sécurité foncière des programmes de promotion massive du titrage ou de la certification. En effet, une tension apparaît entre l'objectif d'augmenter la distribution des certificats d'une part, et celui d'en assurer le suivi d'autre part.

# Conclusion

## I. RESUME ET DISCUSSION DES PRINCIPAUX RESULTATS EMPIRIQUES

Nous avons interrogé les effets des marchés pour la sécurité foncière à travers quatre questions spécifiques :

- ▷ Quelles formes prennent les conflits fonciers liés aux transactions marchandes ?
- ▷ Comment les organisations locales gèrent-elles ces conflits et organisent-elles leur résolution ?
- ▷ Comment les acteurs sécurisent-ils les transactions marchandes afin de mieux garantir leurs droits et de se prémunir des conflits ?
- ▷ Comment sécuriser les transactions sur des parcelles sur lesquelles il existe déjà un certificat foncier ?

Pour y répondre, nous nous sommes notamment intéressés au rôle de la famille qui est à la fois la principale source de conflit, l'acteur central de leur résolution et au cœur des pratiques de sécurisations des transactions.

### 1. DEUX PRINCIPAUX TYPES DE CONFLITS SUR LES TRANSACTIONS

Ce rapport montre que les conflits fonciers relatifs aux transactions marchandes sont principalement de deux types. D'une part, les conflits peuvent être le fruit de la contestation du droit de vendre des cédants, généralement de la part de membres de la famille qui estiment avoir un droit de regard sur l'aliénation du patrimoine lignager. En effet, même si les parcelles sont divisées et utilisées à l'échelle de ménages nucléaires, la famille (élargie au groupe d'héritage ou des coresponsables) peut s'opposer à une vente si elle n'a pas été avertie et si son droit de préemption a été bafoué par le vendeur. D'autre part, les conflits peuvent être issus d'interprétations divergentes (entre l'acheteur et le vendeur) sur la nature du transfert. L'encastrement des transactions dans des rapports sociaux et des relations de réciprocité peut générer un flou sur la nature marchande d'une cession et sa dimension définitive ou non.

### 2. UNE RESOLUTION DES CONFLITS ASSOCIANT AUTORITES MUNICIPALES, VILLAGEOISES ET FAMILIALES

Plusieurs organisations locales participent à la résolution des litiges fonciers. La commune (à travers le maire, ses adjoints et le président du conseil municipal), le *fokontany* (à travers président et adjoints) et la famille (à travers les personnes âgées (*raiamandreny*) et les doyens de village (*zokiolona toteny*) concourent à limiter la portée des litiges qui, sauf cas exceptionnels, seront résolus localement et sans procès au tribunal. Un des enjeux, et une difficulté, pour la résolution des litiges réside dans le pluralisme des normes qui semblent simultanément légitimes pour justifier une appropriation. En effet, l'appropriation foncière peut trouver des justifications tant dans l'ancestralité, l'achat, l'occupation/résidence, le travail/aménagement ou encore l'écrit

(avec les petits papiers) et la loi (avec le titre et le certificat). Sans hiérarchiser a priori ces sources de légitimité, les résolutions locales que nous avons analysées cherchent plutôt à établir un compromis socialement validé. Pour cela, la commune avec l'aide du *fokontany* et des familles tente de « reconstituer l'historique de la terre ». Une fois une version des faits fixée et acceptée, les autorités de la commune et du *fokontany* proposent des pistes de compromis tandis que les autorités familiales et coutumières (c'est-à-dire les personnes âgées et respectées) assènent aux parties prenantes des maximes moralisantes, exerçant ainsi sur elles une pression sociale importante.

### 3. SECURISATION DES TRANSACTIONS : LES « PETITS PAPIERS » SONT IMPORTANTS...

Pour se prémunir des conflits sur les transactions, les acteurs ont potentiellement accès à des modalités de sécurisation diverses parmi lesquelles les certificats, les « petits papiers » et des pratiques de consultation orales. La demande de certificats fonciers sur des terres achetées peut participer à la sécurisation des transactions, comme l'ont montré d'autres études (Andrianirina Ratsialonana and Burnod, 2012 ; Burnod *et al.*, 2014 ; Boué *et al.*, 2016 ; Boué and Colin, 2018). Ces études ont d'ailleurs souligné la superposition des certificats et des « petits papiers » qui continuent à être utilisés de manière complémentaire.

Alors que les certificats *enregistrent des droits*, dans le contexte étudié ici, les « petits papiers » *enregistrent des transactions*. En effet, bien que les « petits papiers » (*taratasy*) masquent une diversité de formes de recours à l'écrit, la majorité d'entre eux sont bien des actes de vente (plus ou moins formalisés) qui enregistrent donc des transactions. Certains petits papiers sont néanmoins de nature différente et mettent en lumière les besoins de sécurisation des droits des tiers à travers leur recours à des documents qualifiés « d'interdictions de vente ». Ces derniers permettent de formaliser une opposition aux ventes dans le but de protéger les ayants droit familiaux contre de potentielles dilapidations de patrimoine à leur insu. Nous interprétons ces derniers documents comme une innovation institutionnelle issue d'une réaction des familles face à la formalisation de ventes non autorisée et, *in fine*, comme une forme de sécurisation des ayants droit familiaux. Ce dernier type de document ouvre des pistes de réflexion plus générales sur la sécurisation foncière en soulignant l'importance de reconnaître le droit de préemption des membres de la famille. Par exemple, et en guise d'ouverture, rappelons que des outils juridiques comme le « *retrait lignager* » existaient sous l'Ancien Régime en France pour garantir légalement la priorité des familles dans un contexte de marché foncier fortement intrafamilial (cf. Derouet, 2001).

### 4. ... MAIS NE SONT PAS GENERALISES

Ce rapport souligne l'importance des pratiques orales de sécurisation foncière, moins souvent étudiées à Madagascar, bien que centrales et premières dans toute transaction. Les demandes de permission et les « consultations » (*teny ierana*) sont très répandues et souvent jugées suffisantes. Cette « permission » est demandée auprès de la famille du vendeur qui représente la principale source de litige. Ce faisant, cette pratique contribue à expliquer la mise en œuvre (*enforcement*) de règles de priorité familiale. Puisque la famille est une source majeure d'insécurité, les acheteurs ont intérêt à vérifier eux-mêmes que le vendeur est bien autorisé à céder la parcelle concernée. De plus, nous avons vu que les autorités locales (chefs de *fokontany* et élus municipaux) participent à renforcer l'implication de la famille dans les transactions afin d'éviter les contestations ultérieures et d'avoir à gérer un conflit. Elles exigent notamment que d'autres membres de la famille des vendeurs signent les actes de vente.

Les données qualitatives et quantitatives montrent ainsi que le recours aux « petits papiers » est une pratique importante, mais qui n'est pas généralisée. Entre un quart et la moitié<sup>62</sup> des parcelles achetées n'ont fait l'objet d'aucune documentation écrite. Qu'une bonne fraction des transactions soit réalisée sans aucun type de contrat écrit tend à mettre en question le rôle de ces documents qui ont souvent été pris comme le signe d'une demande de plus de formalisation. En effet, alors même que certains « petits papiers » sont gratuits (ou presque) et facilement accessibles, certains ménages font le choix délibéré de ne pas en réaliser. C'est pourquoi nous avançons l'idée que l'absence de formalisation est volontaire lorsque les transactants souhaitent conserver une dimension renégociable et processuelle à l'arrangement. C'est notamment le cas lors de transferts intrafamiliaux. En effet, l'absence de documentation des transactions est parfois un choix pleinement assumé des transactants, car réaliser un papier, du moins dans un premier temps, peut être socialement délicat comme lors de transactions intrafamiliales, ou lorsqu'un des participants est illettré.

## 5. ACTUALISER LES CERTIFICATS FONCIERS A LA SUITE DE TRANSACTIONS : UN ENJEU CENTRAL DE SECURITE FONCIERE

Aujourd'hui, la question de la sécurisation des transactions se pose de manière renouvelée pour les terres qui ont déjà fait l'objet d'une formalisation via les opérations de certification. Nous avons souligné que les difficultés à enregistrer la mutation des documents de propriété participent à l'obsolescence des documents formels et pourraient compromettre ces efforts accomplis depuis le lancement de la réforme. En effet, les opérateurs locaux ne s'estiment pas en mesure de répondre aux demandes de mutation des certificats fonciers à la suite de cessions. Pourtant, il est probable que dans le futur, de plus en plus de transactions (ainsi que des héritages) concerneront des terres déjà certifiées. Or les incertitudes semblent s'accroître autour des modalités concrètes de l'actualisation des *certificats fonciers* à la suite des transactions. L'actualisation des certificats nécessite en théorie une transmission d'informations à différents échelons : d'abord, la transaction doit être référée auprès de la commune pour que le *guichet foncier communal* mette à jour le *registre parcellaire*. Ensuite, cette information doit être transmise au centre de ressources et d'information foncière (CRIF) qui inscrira le changement de propriétaire (et le remembrement de la parcelle s'il a lieu) dans un système d'information géographique, le *plan local d'occupation foncière* (PLOF). Enfin, les agents du CRIF doivent enfin transférer leurs informations auprès des *services des domaines* pour actualiser les limites et le nom du propriétaire. Or nous avons vu que des facteurs de blocage persistent, voire s'intensifient, à ces trois niveaux qui risquent de compromettre la pérennité de la réforme et générer des conflits autour des transactions sur les espaces déjà enregistrés par un certificat foncier. D'une part, il semble que beaucoup de transactions ont eu lieu sur des espaces certifiés sans mutation. Les AGF ne sont pas avertis de ces transactions et craignent que les documents deviennent obsolètes. « L'informalisation » rapide de la documentation est à craindre dans ce contexte de marchés actifs. Cette crainte est accentuée par une nouvelle pratique dans la région : l'exigence que les mutations soient validées auprès du centre fiscal de la ville d'Antsirabé. La place du service des contributions fiscales de la région (le « *centre fiscal B* ») n'est pas claire pour les usagers. Les informations que nous avons pu obtenir sur leurs montants semblent indiquer que ces derniers peuvent être très élevés, ce qui encouragerait l'informalité.

---

62 Chiffres issus respectivement des données PECF\_2011 (Observatoire du foncier) et SALIMA\_2016.

## II. IMPLICATION DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR UNE SECURISATION DES TRANSACTIONS FONCIERES

### 1. CONSULTATIONS ORALES ET « PETITS PAPIERS », DES DISPOSITIFS DYNAMIQUES ET SOUPLES DE SECURISATION DES TRANSACTIONS

Dans la région étudiée, les modalités locales de sécurisation des transactions permettent de limiter les conflits. L'essentiel des motifs de litiges semble pouvoir être évité grâce aux consultations familiales et au recours aux « petits papiers ».

L'incomplétude des contrats et le recours non systématique à l'écrit ne semblent pas poser de problème de sécurité majeur. Par ailleurs, il est important de souligner que le fait que de nombreuses transactions restent conclues sur une base orale (sans « petits papiers » ni certification ultérieure) n'est pas seulement le résultat de blocages financiers ou techniques. Au contraire, dans de nombreux cas, l'absence de formalisation ou semi-formalisation est volontaire. D'abord, parce que l'oralité et l'encastrement social des transactions semblent suffisants pour garantir la sécurité foncière. Ensuite, parce que chercher à mobiliser des mécanismes de sécurisation écrits peut être interprété par les acteurs comme une tentative de s'extraire des règles locales, notamment lorsque la transaction est intrafamiliale. Enfin, parce que la dimension renégociable des ventes s'accommode mal de l'écrit qui confère un caractère définitif à l'échange.

Les consultations familiales sans base écrite sont des pratiques qui satisfont les conditions de sécurité foncière pour les premières générations (celles qui passent l'accord) et limitent leurs coûts de transaction. Les risques de litiges pour la génération suivante sont en revanche plus élevés. Néanmoins, lorsque des litiges apparaissent, les autorités locales sont souvent en mesure de les résoudre localement, sans recours aux tribunaux.

Lorsque les conflits sont portés auprès des médiateurs (à l'échelle des *fokontany* ou des communes), différents « petits papiers » peuvent être fournis comme preuve par les parties prenantes. Après les résolutions, ces médiateurs encouragent aussi la réalisation d'autres petits papiers afin de documenter l'issue du conflit.

### 2. FAUT-IL ALLER PLUS LOIN DANS LA RECONNAISSANCE DES « PETITS PAPIERS » ?

Parce que les « petits papiers » semblent fonctionner à l'échelle locale, le gouvernement malgache, à travers une *lettre de politique foncière* (MECPATE, 2015) annonce vouloir renforcer cette reconnaissance des *actes de vente* en proposant des modèles aux mairies et *fokontany* : « *des outils d'accompagnement (modèles d'acte et registre, informations, etc.) seront mis à disposition des communes (voire des fokontany) pour améliorer la sécurisation des transactions* » (MECPATE 2015, p. 10). Ce type d'initiative est encourageant. En effet, les actes de vente réalisés par les mairies et les *fokontany*, tels que pratiqués localement, permettent de rendre automatique la présence de témoins. De plus, ces documents administratifs permettent aux communes de conserver les moyens d'exercer un arbitrage dans la résolution des conflits.

Cependant, la production de « modèles » ne devrait ni rigidifier les pratiques ni instaurer une nouvelle hiérarchie entre différents « petits papiers » qui pourrait nuire à l'efficacité et à la popularité de cet outil. Il existe un risque que les nouveaux modèles soient interprétés localement comme des documents « plus formels » que les anciens. De plus, il est important que les acteurs locaux aient des marges de manœuvre pour adapter les petits papiers aux besoins des usagers au cas par cas. Par exemple, nous avons vu dans nos enquêtes de terrain que les AGF ont imaginé



des clauses spécifiques intégrées aux contrats de vente pour faire face aux problèmes précis qu'ils rencontraient. Notons aussi qu'exiger des précisions systématiques, une norme dans la présentation des informations ou un support standard pourrait obliger les communes à augmenter les coûts et les difficultés d'émission d'un petit papier.

En définitive, il existe une tension entre degré de précision des contrats et coûts de transaction pour les usagers. Le principe directeur pour accompagner ces pratiques serait d'informer les acteurs sur les informations minimales à y inscrire pour que le document soit utile en cas de litiges au sein des différentes arènes de résolution des conflits. Si encourager le recours à l'écrit semble utile dans l'optique de limiter les conflits futurs, il semble aussi important que cette documentation reste sur une base volontaire pour ne pas renvoyer dans l'illégalité les transactions sans documentation. De plus, si les décideurs estiment que favoriser les « petits papiers » nécessite un renforcement du cadre légal, il faudrait alors que, parallèlement à la systématisation d'informations minimales (noms des voisins, croquis, signature de témoins choisis par les ayants droit familiaux), ce cadre soit en mesure de reconnaître une large gamme de documents, allant des ventes vivantes (cf. Di Roberto and Bouquet, 2018), aux interdictions de vente en passant par les prêts de longue durée, etc.

### 3. LA SECURISATION DES AYANTS DROIT FAMILIAUX

Une autre contribution de notre travail est de souligner l'importance de sécuriser non seulement les droits fonciers du propriétaire, mais aussi l'ensemble des ayants droit familiaux. Sécuriser ces tiers consiste à garantir que leurs prérogatives foncières, lors de ventes de terres, ne soient pas contournées.

L'importance de la sécurisation du droit des ayants droit apparaît explicitement dans les pratiques des acteurs sur le terrain. En effet, notre travail a mis en évidence 1) des pratiques de consultation familiale (*teny ierana*), 2) un recours aux petits papiers d'« interdiction de vente », ou encore 3) des pratiques des *fokontany* et de la commune visant à impliquer les membres de la famille en leur faisant signer les actes de vente. Ces trois éléments concourent au fait de reconnaître que les prérogatives familiales sur les transactions foncières sont une étape nécessaire à la sécurisation des transactions (pour les acheteurs et les vendeurs). Autrement dit, il semble qu'il n'y ait pas de sécurisation des droits des acheteurs sans sécurisation de ceux des ayants droit familiaux. En effet, nous avons vu que le principal motif de litige est la contestation par les membres de la parentèle du droit de vendre.

### 4. ASSURER LA GESTION DYNAMIQUE DES CERTIFICATS FONCIERS

En lien direct avec la réforme foncière engagée à Madagascar depuis 2005, l'activité des marchés fonciers interroge la capacité du système actuel à garantir la sécurisation des transactions sur les terres qui ont fait l'objet d'une certification foncière. Par extension, la question se pose également pour les transmissions intergénérationnelles (donations et héritages). La mutation des certificats nécessite en théorie une transmission d'informations à différents échelons, du niveau local au niveau régional, afin d'actualiser les données foncières. Cependant, la mutation des certificats semble faire face à plusieurs obstacles qui, s'ils empêchent l'actualisation de l'information foncière, risquent de compromettre la pérennité de la réforme. En effet, une obsolescence rapide de la documentation est à craindre sur les terres certifiées qui font l'objet de transferts par héritage ou achat/vente. Les acheteurs de terres certifiées qui ne pourront pas actualiser le certificat à leur nom vont se retrouver soumis à une insécurité foncière plus forte que s'il n'y avait pas eu de certificat du tout. Pour se protéger, l'utilisation des « petits papiers » reste possible, mais ces derniers seront alors moins sécurisants puisqu'ils se superposent à un

certificat dont la valeur légale est mieux établie. Dans la région, parmi les obstacles à la concrétisation de la mutation des certificats, l'exigence d'une validation des transactions auprès du centre fiscal de la ville d'Antsirabé est considérée comme particulièrement lourde.

Contrairement à la direction actuelle prise par la réforme foncière, il semble indispensable de s'assurer que les mutations soient effectivement réalisables et réalisées par les usagers avant d'intensifier le processus de délivrance de nouveaux certificats fonciers. Pour faciliter les mutations, il semble important de donner aux agents de guichets fonciers les moyens de les réaliser en toute conformité (par exemple en leur donnant accès aux registres parcellaires de l'imprimerie nationale à des prix abordables), de minimiser le coût des mutations pour les usagers et mener des campagnes d'information visant à encourager les actualisations des certificats. Enfin, donner la possibilité aux citoyens de réaliser toutes les démarches de mutation au niveau communal semble fondamental, compte tenu de l'enclavement de nombreuses communes rurales, à l'instar des communes ayant fait l'objet de cette étude.

# Tables

## TABLE DES ENCADRES

ENCADRE 1. DEBATS ET CONFUSIONS AUTOUR DE LA NOTION DE SECURITE FONCIERE, QUELQUES PRECISIONS .....	10
ENCADRE 2 . LEXIQUE DE LA REFORME FONCIERE MALGACHE .....	15
ENCADRE 3. DECOUPAGE ADMINISTRATIF ET COUTUMIER DU TERRITOIRE, QUELQUES REPERES .....	18
ENCADRE 4. DEUX EXEMPLES D'INSECURITE FONCIERE SANS MANIFESTATION DE CONFLIT .....	26
ENCADRE 5. CONFLIT ENTRE ZILY ET ALEXANDRE : UN CONFLIT ANCIEN, DECLENCHE PAR LA COUPE DU BOIS .....	28
ENCADRE 6. UN CAS DE CONFLIT LIE A LA « REDECOUVERTE » D'UN ANCIEN DOCUMENT FORMEL.....	29
ENCADRE 7. UN RECENSEMENT SYSTEMATIQUE DECLENCHE OU REACTIVE DES CONFLITS FONCIERS .....	30
ENCADRE 8. LE CONFLIT DES FRERES LOUIS, ÉMILE, MONJA : CONTROVERSE AUTOUR D'UN RACHAT DE TERRES FAMILIALES ...	31
ENCADRE 9. REDACTION D'UNE « INTERDICTION DE VENTE » POUR EVITER DANS LE FUTUR DES VENTES NON CONSENTIES PAR LA FAMILLE .....	34
ENCADRE 10. CONFLIT ENTRE ROLLAND ET JULIETTE : DEUX INTERPRETATIONS DES TERMES DE L'ARRANGEMENT .....	36
ENCADRE 11. CONFLIT ENTRE RICHARD ET JOËL : TRANSACTION MARCHANDE OU NON MARCHANDE ? .....	38
ENCADRE 12. CONFLIT ENTRE ROLLAND ET JULIETTE (SUITE) : UN EXEMPLE D'ALTERCATION LORS DE LA REUNION PUBLIQUE DE RESOLUTION .....	41
ENCADRE 13. CONFLIT A BERANO : LE RENVOI DE LA RESPONSABILITE DE LA RESOLUTION AUX AUTORITES LOCALES.....	47
ENCADRE 14. LA MENACE DU TRIBUNAL DANS UN « PETIT PAPIER » (TRADUCTION).....	52
ENCADRE 15. CONTENU DES ACTES DE VENTE REALISES AU FOKONTANY ET A LA COMMUNE .....	61
ENCADRE 16. LA QUESTION DE L'ACTUALISATION DES CERTIFICATS DANS LES TEXTES OFFICIELS.....	67
ENCADRE 17. MUTATION DES CERTIFICATS : DE NOUVEAUX COUTS DIFFICILES A ANTICIPER POUR LES USAGERS .....	71
ENCADRE 18. PRIVILEGIER LES TRANSACTIONS INTRAFAMILIALES SUR LES TERRAINS TITRES .....	74

## TABLE DES FIGURES

FIGURE 1. SCHEMATISATION DES GROUPES FAMILIAUX SELON LES RAPPORTS FONCIERS .....	23
FIGURE 2. NOUVELLE INSECURITE FONCIERE LIEE A LA NON-ACTUALISATION DES DOCUMENTS .....	74

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1. UN EXEMPLE DE PAYSAGE AGRICOLE DANS LA ZONE D'ETUDE.....	17
ILLUSTRATION 2. CARTE DE LA ZONE D'ETUDE : MADAGASCAR ET LA REGION VAKINANKARATRA .....	17
ILLUSTRATION 3. PHOTOGRAPHIE AERIENNE ILLUSTRANT DIFFERENTS TYPES DE TERRES.....	19
ILLUSTRATION 4. UNE PLAINTE DE RESERVE REALISEE EN 2009 INTERDISANT LA VENTE D'UN TERRAIN .....	63
ILLUSTRATION 5. REGISTRE PARCELLAIRE ET CONTENANT UNE OPERATION SUBSEQUENTE SUR UN CERTIFICAT FONCIER.....	68
ILLUSTRATION 6. VERSIONS IMPRIMEE ET NUMERIQUE DU PLAN LOCAL D'OCCUPATION FONCIERE (PLOF) .....	69

## TABLE DES TABLEAUX

TABEAU 1. SUPERFICIE DES PARCELLES ET SURFACE DES EXPLOITATIONS DANS LA ZONE D'ETUDE .....	20
TABEAU 2. MODES D'ACCES AUX TERRES AGRICOLES DANS LA ZONE D'ETUDE.....	21
TABEAU 3. DES TRANSACTIONS MARCHANDES PEU FORMALISEES PAR LES PETITS PAPIERS .....	59

## Références bibliographiques

- André, C. (2002), "Custom, Contracts and Cadastres in North-West Rwanda," *The European Journal of Development Research*, 14(2), 153–172.
- André, C., and J.-P. Platteau (1998), "Land relations under unbearable stress : Rwanda caught in the Malthusian trap," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 34(1), 1–47.
- Andriamanalina, B.S., P. Burnod, and R.A. Andrianirina Ratsialonana (2014), "Une réforme foncière qui survit à la crise politique," *Afrique contemporaine*, 251(3), 149–151.
- (2015), "De la crise politique aux échecs des projets d'investissements agricoles à grande échelle," *Afrique contemporaine*, (251), 152–154.
- Andrianirina Ratsialonana, R., and P. Burnod (2012), "Entre le légal et le légitime : états des lieux de la gouvernance foncière à Madagascar," *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, (7), 1–29.
- Arruñada, B. (2003), "Property Enforcement as Organized Consent," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 401–444.
- (2017), "Property as sequential exchange: the forgotten limits of private contract," *Journal of Institutional Economics*, 13(4), 753–783.
- Atwood, D.A. (1990), "Land registration in Africa: The impact on agricultural production," *World Development*, 18(5), 659–671.
- Aubert, S., P. Karpe, S. Razafiarison, K. Ralambomanana, A.T. Ranaivoson, C. Delcourt, T. Rakotonandrasana, C. Fabre, and A. Bertrand (2008), "Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanandriana," in: F. Sandron (ed.), *Population Rurale et Enjeux Fonciers à Madagascar*, Karthala, Paris, pp. 195–208.
- Benjaminsen, T.A., and C. Lund (2002), "Formalisation and Informalisation of Land and Water Rights in Africa: An Introduction," *European Journal of Development Research*, 14(2), 1–10.
- Bertrand, A., P. Karpe, and S. Aubert (2008), "Le statut juridique des terres : perspectives historiques et sociales," in: F. Sandron (ed.), *Population Rurale et Enjeux Fonciers à Madagascar*, Karthala, Paris, pp. 35–57.
- Boué, C. (2013), *Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers : le cas d'une commune rurale des Hautes Terres malgaches (Faratsiho)*, Thèse de doctorat, Montpellier SupAgro.
- Boué, C., P.-M. Bosc, and J.-P. Colin (2016), "Quelle demande de formalisation légale des droits fonciers ? Éclairage à partir d'une commune des Hautes Terres malgaches," *Revue Tiers Monde*, 226–227(3), 37–64.

- Boué, C., and J.-P. Colin (2018), "Land certification as a substitute or complement to local procedures? Securing rural land transactions in the Malagasy highlands," *Land Use Policy*, 72, 192–200.
- Bouquet, E., W. Anseeuw, and P. Burnod (2016), "La formalisation des droits fonciers en discours," *Économie rurale*, (3), 95–111.
- Burnod, P., R. Andrianirina, C. Boue, F. Guibert, and N. Andrianirina (2014), "La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets. Situation en 2011," *Observatoire du foncier*, Antananarivo.
- Burnod, P., R.A. Ratsialonana, and A. Teyssier (2013), "Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ?," *Cahiers Agricultures*, 22(1), 33–38.
- Chauveau, J.-P., and P. Mathieu (1998), "Dynamiques et enjeux des conflits fonciers," in : *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? : réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala, Paris, pp. 243–258.
- Chimhowu, A., and P. Woodhouse (2010), "Forbidden But Not Suppressed: a 'Vernacular' Land Market in Svosve Communal Lands, Zimbabwe," *Africa*, 80(1), 14–35.
- Colin, J.-P. (2013), "Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective," *Land Use Policy*, 31, 430–440.
- (2017), "Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique Sub-Saharienne. Un état des lieux sélectif," *Les Cahiers du Pôle foncier* No. 18, IRD, IPAR.
- (2018), *Sécuriser les transactions foncières marchandes en Afrique de l'Ouest rurale. Fiche Pédagogique*, Comité Technique foncier et Développement, AFD.
- Colin, J.-P., and C. Bignebat (2009), "Les dimensions intrafamiliales du marché foncier en basse Côte d'Ivoire," in: *3èmes Journées de Recherches En Sciences sociales*, Montpellier.
- Colin, J.-P., and E. Bouquet (à paraître), "Marchés fonciers : dynamiques, efficience, équité," in: J.-P. Colin, P. Lavigne Delville, E. Léonard (eds.), *Foncier Rural et Développement. Enjeux et Clés d'analyse En Sciences sociales*, Editions de l'IRD, Quae.
- Colin, J.-P., P.-Y. Le Meur, and E. Léonard (2009), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, Paris.
- Comby, J. (2011), "Évaluation de la réforme foncière à Madagascar," *Rapport final synthétique*, Observatoire du foncier, Antananarivo.
- Commons, J.R. (1934), *Institutional economics: Its place in political economy*, Macmillan.
- Condominas, G. (1991), *Fokon'olona et collectivités rurales en Imerina*, ORSTOM, Paris.
- Deininger, K., and G. Feder (2001), "Land institutions and land markets," in: B.L. Gardner, G.C. Rausser (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1, 1st ed., Elsevier, pp. 288–331.
- Derouet, B. (2001), "Parenté et marché foncier à l'époque moderne : une réinterprétation, Kinship and Landed Property in the Modern Era: a Reinterpretation," *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 56(2), 337–368.

- Di Roberto, H. (2019), "Stratégies d'autonomisation des jeunes et accès au foncier. Entre migration et attachement à la terre, quel rôle pour la famille ? In Structure agraire et accès des jeunes à la terre.," *Regards sur le Foncier*, (7), 38–52.
- (2020), *Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terres agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar*, Montpellier.
- Di Roberto, H., and E. Bouquet (2018), "Le rôle de la famille dans la régulation des marchés fonciers à Madagascar," *Économie rurale*, 366(4), 81–96.
- Durand-Lasserve, A., J.-P. Colin, P. Lavigne Delville, J.-P. Chauveau, G. Kouame, I. Manimben, M. Mellac, E. Bouquet, W. Anseeuw, and P. Burnod (2013), "Formalisation des droits et obligation," MAE, Nogent sur Marne, p. 299.
- Fitzpatrick, D. (2005), "'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure," *Development and Change*, 36(3), 449–475.
- Gislain, J.-J. (2002), "Causalité institutionnelle : la futurité chez J. R. Commons," *Économie et institutions*, (1), 47–66.
- (2017), "Futurité, origine des institutions économiques," *Économie et institutions*, (25).
- Green, J.K. (1987), *Evaluating the impact of consolidation of holdings, individualization of tenure, and registration of title: Lessons from Kenya*, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- Hallanger, F.S. (1973), *Diksonera Malagasy-Englisy*, Andro Vaovao : Trano printy loterana, Antananarivo.
- Jacoby, H.G., and B. Minten (2007), "Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar," *The World Bank Economic Review*, 21(3), 461–485.
- Karpe, P., M. Randrianarison, S. Rambinintsotra, and S. Aubert (2007), "La pratique judiciaire dans le domaine foncier à Madagascar," *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*, (54), 213–239.
- Kaufman, B.E. (2003), "The organization of economic activity: insights from the institutional theory of John R. Commons," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 52(1), 71–96.
- Labzaé, M. (2016), "Le fédéralisme ethnique au prisme de la formalisation des droits fonciers : le cas de la zone Majang (Gambella)," *Politique africaine*, 142(2), 101–120.
- Lavigne Delville, C. Toulmin, J.-P. Colin, and J.-P. Chauveau (2001), *Negotiating Access to Land in West Africa: A synthesis of findings from research on derived rights to land*, IIED, Londres.
- Lavigne Delville, P., J.-P. Colin, I. Ka, and M. Merlet (2017), "Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation," IRD, IPAR.
- Lavigne-Delville, P. (2000), "Harmonising formal law and customary land rights in French-speaking West Africa.," in: C. Toulmin, J. Quan (eds.), *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, IIED, Londres, pp. 97–122.
- (2002), "When Farmers Use 'Pieces of Paper' to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation," *The European Journal of Development Research*, 14(2), 89–108.



- (2017), *Fiche pédagogique – Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ?*, AFD, Comité technique foncier et Développement.
- Lund, C., and C. Boone (2013), "Introduction : Land Politics in Africa. Constituting Authority over Territory, Property and Persons," *Africa*, 83(1), 1–13.
- (MAEP) Ministère de l'Agriculture, Elevage et Pêche, Madagascar (2005), *Lettre de Politique Foncière*.
- (2007), *Decret 2007-1109 portant application de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée*.
- Mathieu, P., P. Lavigne-Delville, H. Ouédraogo, L. Paré, and M. Zongo (2003), *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, IIED.
- Mathieu, P., M. Zongo, and L. Paré (2002), "Monetary Land Transactions in Western Burkina Faso: Commoditisation, Papers and Ambiguities," *The European Journal of Development Research*, 14(2), 109–128.
- (MECPATE) Ministère d'Etat chargé des Projets présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipeement (2015), *Lettre de Politique Foncière 2015-2030*.
- Mesclier, E. (2009), "Le titrage des terres, instrument d'une restructuration orientée de l'agriculture péruvienne," in: *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, Paris, pp. 445–476.
- Ministère d'Etat, Madagascar (2015), *Recueil de textes sur le foncier*.
- Ottino, P. (1998), *Les champs de l'ancestralité à Madagascar : parenté, alliance et patrimoine*, Karthala, Paris.
- Platteau, J.-P. (1996), "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment," *Development and Change*, 27(1), 29–86.
- Rajaonarimanana, N. (1995), *Dictionnaire du malgache contemporain : malgache-français, français-malgache*, Karthala, Paris.
- Rakotomalala, H., P. Burnod, C. Saint-Macary, R. Andrianirina Ratsialonana, and P. Rasolofo (2018), "Certification foncière au niveau des ménages : perception et effets 2011 & 2015," Observatoire du foncier, Antananarivo.
- Razafindrakoto, M., F. Roubaud, and J.-M. Wachsberger (2014), "Introduction thématique," *Afrique contemporaine*, 251(3), 13–23.
- Rochegude, A. (2010), "La nouvelle politique foncière de Madagascar : l'invention de la propriété gasy," *Taloha*, 19.
- Sandron, F. (2008), "Structure familiale et entraide dans une commune rurale malgache," in : *Démographie et Cultures : actes du colloque de Québec*, AIDELF, Paris, pp. 749–759.
- Sitko, N.J. (2010), "Fractured Governance and Local Frictions: The Exclusionary Nature of a Clandestine Land Market in Southern Zambia," *Africa*, 80(1), 36–55.

- Sjaastad, E., and D.W. Bromley (2000), "The Prejudices of Property Rights: On Individualism, Specificity, and Security in Property Regimes," *Development Policy Review*, 18(4), 365–389.
- Sourisseau, J.-M., P. Rasolofo, J.-F. Belières, H.K.R. Guengant, R. Bourgeois, T. Théodore, V.T.A. Razafimiarantsoa, M. Ramarijaono, P. Burnod, H. Rabeandriamaro, and others (2016), "Diagnostic Territorial de la Région du Vakinankaratra à Madagascar," AFD, Paris.
- Teyssier, A. (2004), "La régulation foncière au Cameroun : entre régimes communautaires et aspirations citoyennes," *Cahiers Agricultures*, 13(6), 522–527.
- (2010), "Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar," *CIRAD*, (4).
- Teyssier, A., R. Andrianirina Ratsialonana, R. Razafindralambo, and Y. Razafindrakoto (2009), "Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar. Processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière," in: J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers*, Karthala, Paris, pp. 273–297.
- Teyssier, A., L. Ramarojohn, and R.A. Ratsialonana (2010), "Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache," *EchoGéo*, (11).
- Teyssier, A., Z. Ravelomanantsoa, and H. Raharison (2008), "La réforme foncière ou le pari de la compétence locale," in: F. Sandron (ed.), *Population Rurale et Enjeux Fonciers à Madagascar*, Karthala, Paris, pp. 19–33.
- World Bank (2006), "Madagascar - Land and property rights review," No. 78817, The World Bank.