DES FICHES PÉDAGOGIQUES

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

Comité technique « Foncier & développement »

Des fondements aux réalisations : où en est la réforme foncière malgache ?

par Perrine Burnod[1] et Emmanuelle Bouquet[1], janvier 2022

Une réforme foncière peut concerner un ou plusieurs volets :

- *la (re)définition légale des droits sur la terre, et des détenteurs de ces droits ;*
- *l'allocation, la privation et/ou la redistribution des droits ;*
- *les supports juridiques pour la reconnaissance légale de ces droits (on parle aussi d'enregistrement ou de formalisation des droits) ;*
- *les dispositifs administratifs et les modalités de gouvernance nécessaires à sa mise en œuvre.*

À Madagascar, la réforme initiée depuis 2005 concerne les deux derniers volets. Elle vise à reconnaître légalement les droits fonciers détenus de fait par les exploitations agricoles familiales à Madagascar et à les enregistrer sur de nouveaux documents de propriété : les certificats fonciers. La réforme s'appuie sur une nouvelle structure gérée à l'échelle des communes : le guichet foncier.

Cette fiche répond aux trois questions suivantes : en quoi cette réforme est-elle innovante ? 15 ans après son démarrage, quel est son état d'avancement ? La gouvernance et les institutions en charge du foncier ont-elles réellement changé ?

Les impacts de cette réforme au niveau des ménages sont abordés dans une seconde fiche intitulée « La certification foncière à Madagascar : quels bénéficiaires et quels effets ?».

Fondements de la réforme : reconnaissance légale des droits locaux et décentralisation de la gestion foncière

Une reconnaissance légale des droits locaux sur les terres agricoles : la propriété privée non titrée. Il s'agit d'une rupture majeure par rapport à la situation antérieure, héritée du système colonial. Avant 2005, le principe de présomption de domanialité attribuait à l'État l'ensemble des terres non titrées. Plus de deux millions de ménages agricoles travaillaient, échangeaient et transmettaient à leurs descendants des terres sur lesquelles les droits n'étaient pas légalement reconnus. Après 2005, la perspective est inversée. L'État doit considérer *a priori* que l'ensemble des terres non titrées relèvent de la propriété de particuliers (présomption de propriété). Pour qualifier ce régime d'appropriation sur la base des règles locales, la réforme crée une nouvelle catégorie juridique : la propriété privée non titrée (PPNT). Elle offre ainsi un premier niveau de protection légale aux occupants des terres, même s'ils ne détiennent pas de document formel attestant de leurs droits fonciers.

Une nouvelle preuve légale de propriété foncière : le certificat. Le titre n'est plus le seul document légal prouvant la propriété foncière. Titres et certificats ont des points communs : ils enregistrent des droits de propriété privée, au bénéfice d'un ou plusieurs individus, et sont transférables (vente, hypothèque, héritage). En revanche, les structures compétentes et les procédures d'émission sont très différentes.

Une nouvelle structure de gestion foncière décentralisée : les guichets fonciers communaux. Avant 2005, les services déconcentrés de l'État assuraient seuls l'enregistrement des droits de propriété privée (immatriculation foncière et émission d'un titre). Avec la réforme, les guichets fonciers communaux sont habilités à délivrer des certificats sur les terres relevant de la PPNT. Voir Illustration 1 p. 5.

[1] *Économiste, chercheure au Cirad.*

Comité technique
Foncier&développement
AFD
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Une nouvelle procédure de formalisation. Comme pour l'immatriculation, la certification est engagée à la demande du propriétaire, et payante. Les procédures d'immatriculation et de certification diffèrent néanmoins sur quatre points majeurs.

1. **L'origine des droits enregistrés.** La délivrance d'un titre résulte de la décision de l'administration foncière d'affecter à un particulier un terrain considéré comme relevant du domaine de l'État. La propriété privée est créée « par le haut ». La délivrance du certificat, à l'inverse, est organisée dans l'objectif d'enregistrer les droits de propriété existants et faisant l'objet d'un consensus social au niveau local. La propriété privée est actée « par le bas ».
2. **La certification repose sur des compétences locales et se déroule uniquement au niveau décentralisé.** Elle mobilise l'agent du guichet et un représentant de la commune, et associe les chefs de *fokontany* (plus petite entité administrative), des *Raiamandreny* (notables ou doyens), et l'ensemble des voisins de la parcelle concernée. Ces acteurs sont moins formés et moins outillés que les agents de l'administration foncière en charge de l'immatriculation, mais ils sont plus facilement mobilisables et sont souvent meilleurs connaisseurs de la répartition des droits au niveau local. Ils sont ainsi plus légitimes pour acter un consensus social sur les droits possédés, clé de voute de la sécurisation des droits.
3. **La certification n'impose pas la présentation de preuves formelles** (attestation, acte passé sous seing privé, etc.) ce qui rend la procédure plus accessible que l'immatriculation. Elle reconnaît par ailleurs une valeur aux « petits papiers » (par exemple des actes de vente ou de partage, des attestions de mise en valeur, signés par des témoins, le chef *fokontany* et parfois le maire).
4. Parce qu'elle s'appuie sur une procédure locale, **la certification s'avère beaucoup moins coûteuse** (10 à 15 € contre 600 € en moyenne pour les titres) et **plus rapide** (6 à 12 mois contre 6 ans en moyenne pour les titres).

Des avancées incontestables mais inégales

Des certificats en passe de détrôner les titres. En 2022, après 17 ans de réforme, 546 guichets fonciers ont été établis, près de 1 370 000 certificats ont été émis (avec une accélération qui débute en 2018, voir figure 1 p. 5). Ce chiffre est conséquent au regard du nombre de titres délivrés sur un siècle (estimé à 680 000).

Un tiers des communes dotées de guichets fonciers (voir Illustration 2 p. 6). Le fait que les guichets fonciers ne couvrent que partiellement le territoire national n'est pas en soi un problème, tant que la création de nouveaux guichets reste un objectif. L'expérience d'autres pays africains suggère que le déploiement d'un programme d'enregistrement nécessite plus d'une décennie. Cependant, à l'heure actuelle, les guichets touchent les zones les plus densément peuplées et les plus accessibles, ce qui renvoie à la logique des projets (toucher un maximum de personnes dans un minimum de temps), mais renforce les inégalités territoriales en termes d'accès aux services publics. Surtout, cette logique de déploiement ne répond pas systématiquement à la demande en sécurisation foncière des populations. Dans certaines zones à forts enjeux fonciers, telles que les grandes plaines historiques à vocation rizicole ou le milieu urbain, la mise en place de guichets se heurte à des obstacles juridiques et politiques : présence de titres ou de procédures légales inachevées, volonté de l'administration foncière de conserver ses compétences sur le foncier urbain.

Au niveau des guichets fonciers, des dynamiques contrastées. Le niveau d'activité des guichets est très variable en termes de nombre de jours d'ouverture par an, et de nombre de certificats édités. Ces différences ne sont pas en soi problématiques, si elles témoignent d'une adaptation des guichets aux contextes locaux : ressources disponibles, nombre et saisonnalité des demandes. Cependant, en 2019, 34 % d'entre eux avaient cessé toute activité faute d'appuis financiers et d'engagement de l'équipe communale. Ces fermetures posent problème car elles empêchent de nouvelles certifications et l'actualisation des informations en cas de transfert de parcelles certifiées (héritages, ventes).

Une demande de certificats en deçà des prévisions

Malgré les avantages du certificat foncier par rapport au titre (coût, délai, simplicité de la procédure et proximité des guichets), la demande en certificat reste en deçà des attentes des concepteurs et bailleurs de la réforme. Voir Illustration 3 p. 6.

Une logique d'opportunité. La demande de certificats est très réactive aux campagnes d'information et de promotion. Plus de trois quarts des certificats ont été délivrés dans le cadre de projets d'appui à la certification,

avec une accélération depuis 2019. Ces opérations subventionnées par les bailleurs permettent de limiter les tarifs du certificat entre 2 et 3 €, contre une fourchette de 10 à 15 € lorsque les prix sont fixés par la commune et visent à couvrir les frais de fonctionnement du guichet foncier.

Une question d'insécurité foncière, effective ou perçue. Les citoyens reconnaissent la valeur légale du certificat et en apprécient l'accessibilité. Ils se rendent fréquemment au guichet pour obtenir informations et conseils, mais cela ne débouche pas nécessairement sur la demande de certificat. Ils continuent de valoriser la reconnaissance sociale et les petits papiers – d'autant plus lorsque les droits détenus ne correspondent pas à la propriété privée individuelle, par exemple sur les terres en indivision.

En revanche, dans des situations où le recours aux autorités locales et coutumières ne sont plus suffisantes, voire représentent une source d'insécurité, les détenteurs de droits vont être en demande d'une protection légale, indépendamment des éventuelles campagnes promotionnelles. C'est le cas par exemple des veuves qui certifient les parcelles héritées de leur mari, ou achetées en commun, pour se prémunir d'un risque de spoliation par leur belle famille.

Trois points de fragilité auxquels fait face la réforme

Une dépendance au niveau d'implication de l'équipe communale et aux financements extra-communaux. À l'échelle communale, l'opérationnalité du guichet dépend beaucoup de l'implication des maires et de leurs équipes pour offrir dans la durée un service de proximité à leurs administrés. Par ailleurs, les ressources financières des communes sont très réduites, avec un budget annuel total souvent inférieur à 10 000 €. Les frais de fonctionnement des guichets pour assurer leur mission de service public sont difficilement couverts par les recettes des certificats, les faibles transferts en provenance de l'État, ou la fiscalité foncière (une option impopulaire et limitée par la pauvreté des ménages ruraux). Dans ce contexte, l'appui des bailleurs s'est avéré indispensable, pour la mise en place des guichets (seulement 3 % d'entre eux ont été créés de façon autonome par les communes), mais aussi pour accompagner leurs opérations dans la durée. Ainsi, l'appui des bailleurs sur la période 2018-2020 concerne encore 45 % des guichets. L'option envisagée de transformer les agents communaux en charge du foncier en agents de la fonction territoriale, placés sous la responsabilité des maires mais rémunérés par l'État, résoudrait en grande partie le problème budgétaire pour les communes.

Des questions en suspens sur l'actualisation du système d'information foncière. Pour assurer une protection légale efficace, les documents de propriété et les informations sur les plans et registres doivent être actualisés lors des transferts de droits : achat/vente, héritage, etc. Or, jusqu'à présent, la procédure relative à la mutation des certificats (actualisation du document et du système d'information) est bloquée par des enjeux fiscaux et institutionnels. Les débats portent sur les montants à payer lors d'une transaction foncière (actuellement le montant de l'enregistrement fiscal peut être tel qu'il dépasse le coût de la terre), sur les bénéficiaires des recettes fiscales correspondantes, et sur les instances de validation. Dans ces conditions, les acquis en matière de reconnaissance légale des droits sont menacés d'obsolescence relativement rapide.

Des divergences de vues au sein de l'appareil d'État et entre acteurs de la gouvernance foncière, qui impriment à la réforme une trajectoire mouvementée. La décentralisation de la gestion foncière a conféré de nouveaux pouvoirs aux équipes communales dans la gouvernance foncière locale. La redistribution des pouvoirs amenée par la décentralisation de la gestion foncière a généré des tensions au sein de l'appareil d'État et entre les acteurs de la gouvernance foncière. L'administration foncière centrale a pris différentes initiatives visant à circonscrire les pouvoirs des communes en termes de gestion foncière (notamment en matière d'enregistrement des mutations), à établir des contrôles sur le processus de certification et à imposer des nouvelles normes techniques.

En 2021, la promulgation d'une nouvelle loi sur la PPNT vient consolider la position de l'administration centrale et remettre en cause les fondements de la réforme. À l'encontre des réalités de terrain, cette loi restreint et fige le périmètre des terres définies comme PPNT. Cela limite fortement les espaces reconnus comme appropriés par les familles, certifiables et gérés par les communes. Cela permet en contrepartie d'étendre le périmètre des terres qualifiées par l'État de domaniales, relevant donc d'une gestion par ses services déconcentrés.

En 2022, suite à différents mouvements de contestation portés par la société civile, des élus et des acteurs du développement (opérateurs, réseaux multi-acteurs et bailleurs), une nouvelle loi sur la PPNT vient réaffirmer les orientations initiales de la réforme. Les terres appropriées sont à nouveau légalement reconnues

comme de la PPNT mais elles doivent être mises en valeur depuis plus de cinq ans pour être certifiées. Les compétences des communes sont également réaffirmées.

Conclusion

On peut tirer plusieurs leçons de la réforme malgache :

- l'absence de document formel n'est pas directement assimilable à une insécurité foncière pour les populations. Des dispositifs informels ou semi-formels préexistants peuvent assurer un niveau de sécurité foncière satisfaisant sous certaines conditions. Ces conditions sont globalement réunies et réaffirmées par la nouvelle loi de 2022. Elles peuvent cependant évoluer rapidement – comme l'a souligné l'épisode de 2021 – sous la pression d'une administration et d'un gouvernement prêts à remettre en cause les droits fonciers locaux pour déployer un projet politique spécifique ;
- la demande pour des documents légaux dépend de l'insécurité foncière perçue, mais aussi de la faisabilité sociale (notamment en cas d'indivision) et du coût financier des procédures ;
- une réforme foncière se construit nécessairement dans le temps long, pour déployer les dispositifs (guichets fonciers, certificats) et assurer leur pérennité (continuité du service, actualisation par l'enregistrement des transferts) dans des contextes de fragilité de l'État et de fortes limitations des ressources ;
- les orientations d'une réforme sont le produit de la confrontation de visions différentes et de rapports de force susceptibles d'évoluer dans le temps. Les enjeux de gouvernance et de pouvoirs peuvent s'avérer plus déterminants que les enjeux techniques ;
- ces enjeux doivent être pris en compte dans les dispositifs de l'aide internationale. Au-delà de la conception et du financement (sur le long terme) des outils juridiques et techniques, il importe d'appuyer également la gouvernance aux niveaux local et national, d'encourager la mise en débats, et d'assurer un renforcement du niveau d'information et des compétences de tous les acteurs concernés par ces débats. ●

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

RÉDACTION

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

COMITÉ DE RELECTURE

Amel Benkahla – Gret, secrétariat du Comité Foncier : benkahla@gret.org
Heriniaina Rakotomalala – Think Tany : rakotomalala.heriniaina@gmail.com

ILLUSTRATION 1 :
Guichet foncier, et agents du guichet communal en train d'inscrire les certificats sur le Plan local d'occupation foncière

© OATF

FIGURE 1 : Nombre de certificats délivrés et de guichets créés par an (Données OATF, 2020)

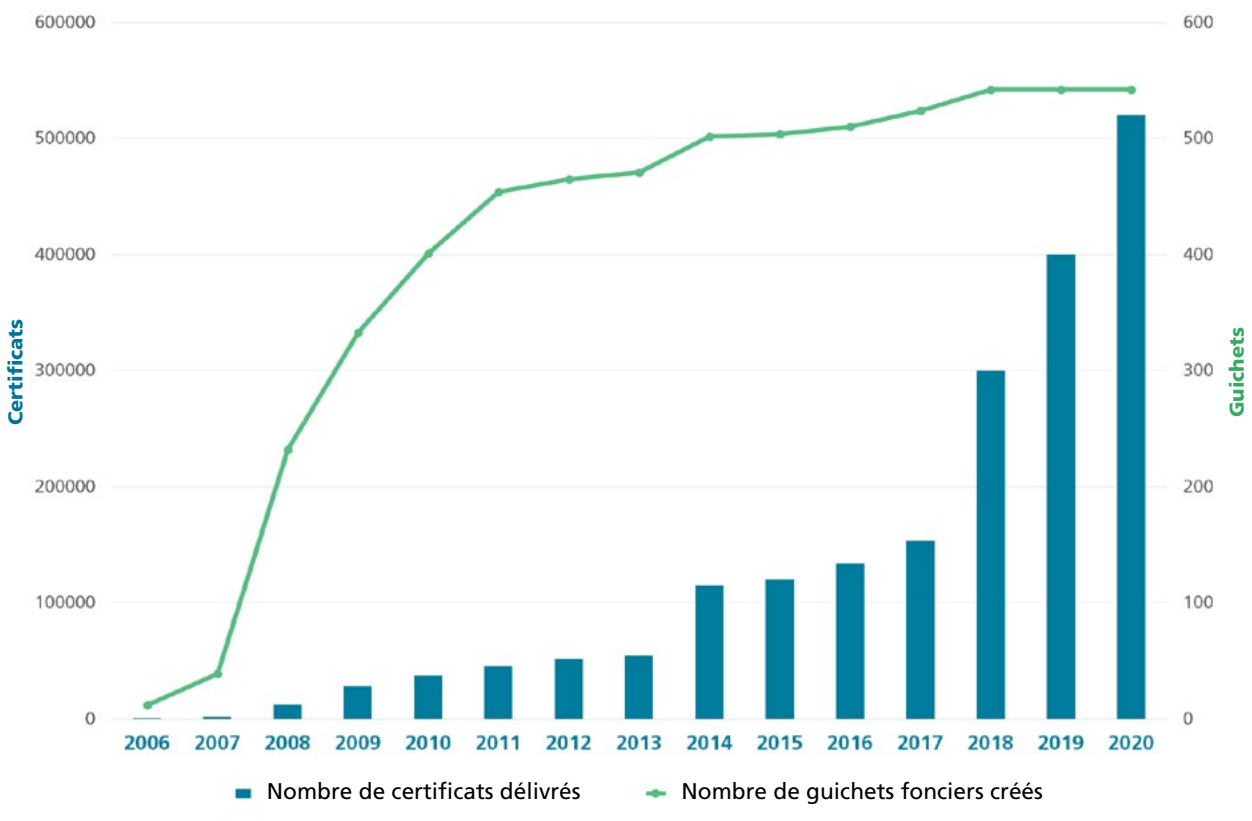

ILLUSTRATION 2 :
Situation des 544 guichets fonciers en 2021
(Données OATF, 2020 – Réalisation R. M. Rabeantoandro, 2021)

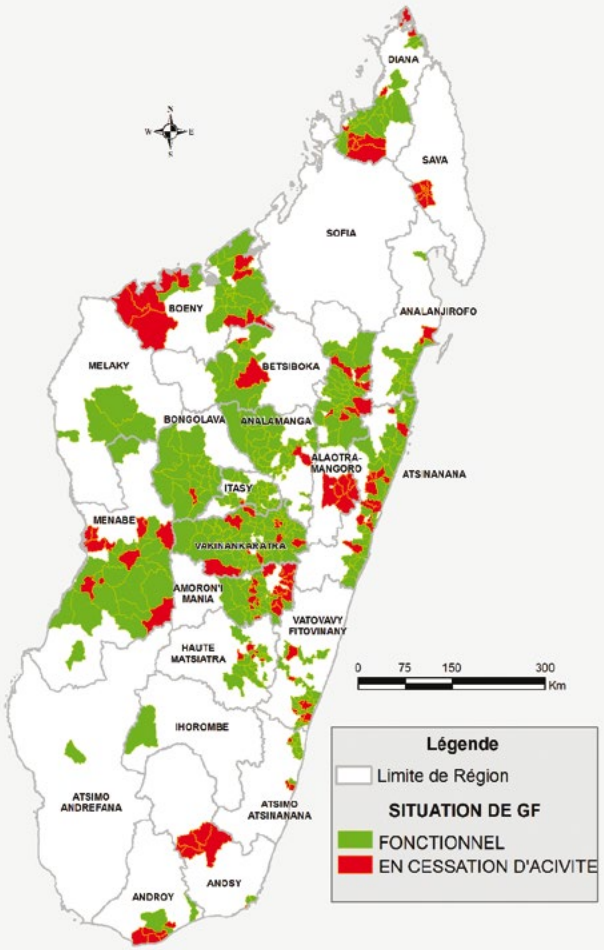
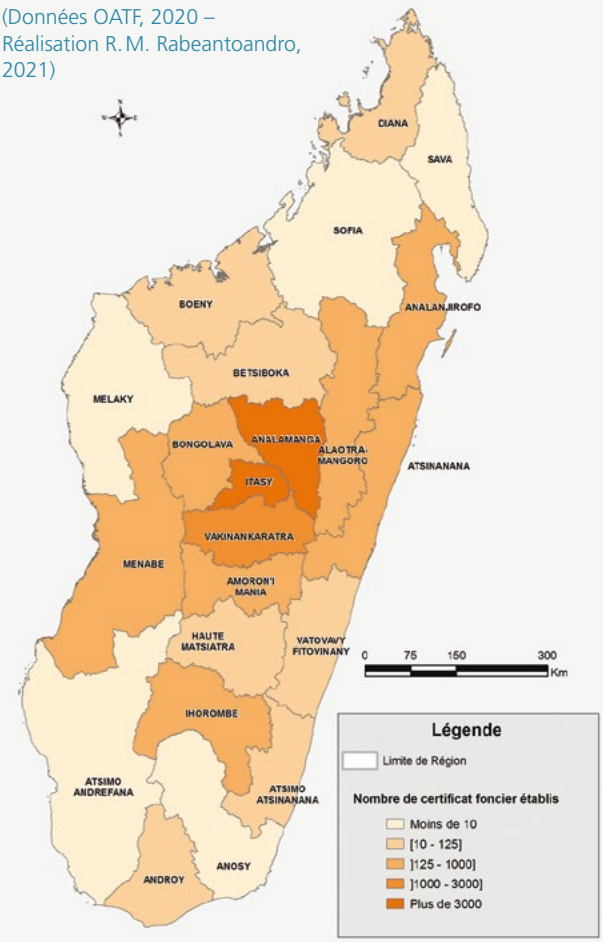
ILLUSTRATION 3 : Intensité de la certification à l'échelle régionale – Nombre moyen de certificats fonciers établis par commune en 2021
(Données OATF, 2020 – Réalisation R. M. Rabeantoandro, 2021)