

Le certificat comme outil de sécurisation des droits : premiers bilans et questions en suspens

par Perrine Burnod¹
et Emmanuelle Bouquet¹, novembre 2022

À Madagascar, depuis 2005, la réforme foncière reconnaît légalement l'existence d'un régime de propriété privée non titrée (PPNT) aux côtés de la propriété privée titrée. Des guichets fonciers opérant à l'échelle des communes sont habilités à délivrer des certificats fonciers, preuve légale de propriété privée, à la demande duldes propriétaires et à l'issue d'une procédure qui s'assure du consensus social local.

À l'issue de dix-sept années de mise en œuvre de la réforme, marquées par des avancées indéniables mais ponctuées de défis opérationnels et de revirements législatifs (voir fiche 1), il est possible de porter un regard rétrospectif sur la place du certificat comme outil de sécurisation foncière, dans les textes et en pratique.

Certificat et titre : une équivalence de principe, une coexistence mouvementée

La réforme de 2005 acte la coexistence et l'équivalence de deux systèmes d'enregistrement des droits fonciers : l'immatriculation et la certification. Le nouveau cadre légal dans ses versions successives confère la même valeur juridique au certificat et au titre. Ces deux types de documents attestent des droits de propriété privée, sont cessibles (dans le cadre de vente, don ou héritage) et peuvent être utilisés comme garantie pour solliciter un crédit.

Les deux systèmes se différencient au niveau des procédures : la procédure de délivrance des certificats a été conçue comme une option de substitution beaucoup plus accessible aux populations rurales que l'immatriculation, très peu mobilisée en pratique. La coexistence et l'articulation spatiale de ces deux systèmes est censée se matérialiser grâce à un outil cartographique unifié, le plan local d'occupation foncière (PLOF) (cf. Illustration 1 page suivante).

Le principe d'équivalence est subordonné à un principe d'antériorité. Ainsi,

il n'est possible de faire une demande de certificat que sur des espaces non concernés par un titre (même obsolète), ou par une procédure d'immatriculation (même non aboutie). Ce principe d'antériorité peut amener des situations de blocage, notamment dans certaines zones où des procédures cadastrales ont été à peine entamées et sont restées au point mort depuis des années. Il gagnerait par conséquent à pouvoir faire l'objet de révisions au cas par cas, par exemple via l'annulation de procédures d'immatriculation si celles-ci sont restées sans suite pendant un certain laps de temps. Inversement, le principe d'antériorité présente un caractère symétrique : un titre nouvellement délivré peut en effet être annulé par décision de justice s'il empiète sur un certificat préexistant. Cette disposition a été maintenue sur l'ensemble des versions de la loi foncière, et la situation s'est déjà présentée à plusieurs reprises dans les tribunaux, avec des jugements au bénéfice des détenteurs de certificat.

Cependant, depuis le début de la réforme, ce principe d'équivalence fait régulièrement l'objet de controverses au plus haut niveau de l'État.

¹ Économiste, chercheuse au Cirad.

Ces remises en cause portent sur la valeur et l'effectivité de la protection juridique du certificat par rapport au titre. Elles illustrent des représentations divergentes sur ce qui fonde la sécurité foncière, et elles traduisent également des rapports de pouvoir.

Le titre est délivré par des géomètres et des agents fonciers de l'État, ayant statut de cadres, utilisant des outils sophistiqués après une procédure de bornage, tandis que le certificat est délivré par des agents locaux à l'aide d'outils GPS simples et à la suite d'une commission de reconnaissance locale, associant voisins, notables et équipe communale (cf. Illustration 2 page suivante). Le haut niveau de technicité et de hiérarchie administrative associé à la délivrance de titre est souvent assimilé à une meilleure protection juri-

dique. Or, sur le terrain, la reconnaissance des droits ne dépend pas tant de la technicité de la démarche que de la légitimité locale du détenteur de droits et de la reconnaissance par les voisins des limites de la parcelle. Le processus de délivrance du certificat s'appuie sur ce principe de consensus social. Il vise à réconcilier légalité et légitimité et offre ainsi de moindres risques de contestations. Il s'appuie de plus sur un principe de pragmatisme, visant à simplifier la démarche technique pour s'adapter aux contraintes logistiques et la rendre accessible au plus grand nombre.

À la différence des villes où la précision des limites au centimètre près peut représenter un fort enjeu pour les propriétaires, en milieu rural, la formalisation des limites peut se

contenter de marqueurs simples, validés socialement, notamment par les voisins. Les retours d'expérience des guichets et des enquêtes à large échantillon auprès des ménages indiquent que les conflits de limites sont minoritaires rapportés à l'ensemble des litiges. Ils ne justifient pas l'utilisation d'un outil coûteux à acquérir et à utiliser pour délimiter les parcelles, outil qui grève les avantages en termes de coût et délai de délivrance de la certification, sans apporter de réelle valeur ajoutée.

Ces deux systèmes de reconnaissance des droits sont soutenus par des acteurs de pouvoir socio-économique et politique très contrastés. Le système de l'immatriculation est défendu sur le terrain et dans les arènes de décision par des élites (cadres de l'adminis-

ILLUSTRATION 1 : Extrait de Plan local d'occupation foncière où apparaissent en blanc les limites de titres fonciers et en rouge celle des certificats



ILLUSTRATION 2 : Les étapes de la certification : reconnaissance locale avec les voisins, les notables et l'agent de guichet foncier, vérification et inscription de la parcelle sur le PLOF, et édition du certificat pour signature par le maire



tration, détenteurs de titres, etc.). Le système de certification, déployé par les agents communaux, et bénéficiant principalement à de petits ou moyens exploitants agricoles, est soutenu sur le terrain par les décideurs locaux et la population rurale, et promu par les représentants de la société civile.

Bien que majoritaires en nombre, les promoteurs du certificat ont moins de poids dans les arènes politiques et administratives que les promoteurs du titre. Au fil des années, diverses tentatives, y compris législatives, ont ainsi cherché à décrédibiliser la certification, à la reléguer en étape intermédiaire pour l'obtention d'un titre, ou à en restreindre le périmètre et les conditions de réalisation (voir fiche 1).

En résumé, le certificat offre aux propriétaires une véritable protection légale qui se double d'une légitimité locale, et il vient pallier les déficiences logistiques et administratives associées à la complexité de la procédure de délivrance des titres. Cependant, son appropriation par les différents acteurs reste tributaire d'idées reçues et de rapports de force politiques qui peuvent imprimer de l'inertie, voire des résistances.

Certificats et petits papiers : une relation de complémentarité

Dans l'esprit du législateur, le certificat foncier avait pour vocation de se

substituer aux différents supports de sécurisation informelle qui lui préexistaient. Les retours d'expérience suggèrent plutôt une relation de complémentarité.

Le mode de sécurisation foncière en milieu rural reste fondé sur la reconnaissance sociale par les pairs et les institutions locales. La volonté de sécuriser des transferts et de valider des droits continue de se traduire par l'établissement de « petits papiers » de diverses natures : actes de notoriété, actes de vente, ou encore attestations de mise en valeur, signés par les parties en présence et souvent visés par une autorité locale – représentant du quartier (*fokontany*) ou de la mairie, ou encore quittance d'im-

pôt. Selon une enquête à grande échelle conduite en 2015, 10 ans après le début de la réforme foncière, les petits papiers concernaient près de la moitié des parcelles agricoles, et plus de 80 % des parcelles disposant d'au moins un document, quel qu'il soit (les certificats représentant près de 16 % et les titres moins de 2 %, cf. Illustration 3 ci-dessous).

Le caractère progressif et encore limité du déploiement des guichets fonciers et de la délivrance des certificats ne suffit pas à expliquer la permanence des petits papiers. Trois raisons supplémentaires peuvent être avancées pour analyser cette situation, pronostiquer son maintien à moyen voire long terme, et justifier d'y prêter une attention particulière.

En premier lieu, les petits papiers peuvent encore être mobilisés à la place du certificat, par décision déli-

bérée des parties prenantes. Le certificat présente certes des avantages considérables en termes de coût et de délai par rapport au titre. Cependant, dans certaines situations, les usagers peuvent préférer établir des petits papiers, en invoquant leur moindre coût (autour d'un euro), ainsi que la proximité sociale et la légitimité des instances d'autorités impliquées (famille, chef de *fokontany*).

En deuxième lieu, on observe des complémentarités entre certificats et petits papiers, qui se manifestent à deux moments clés : lors de l'établissement des certificats, et à l'occasion de changements de propriétaires.

- Bien que cela ne soit pas une obligation légale, certains guichets exigent des petits papiers pour la constitution des dossiers de certification. Cela renforce et alourdit la procédure de certification du

point de vue des propriétaires, mais témoigne également d'une articulation entre les instances d'autorité (équipes communales, chefs de quartiers, familles) qui peut s'avérer bénéfique pour la gouvernance foncière locale. (Les autorités locales peuvent également avoir intérêt à ce que les petits papiers perdurent, car ils apportent des ressources financières et contribuent au maintien de leur pouvoir.)

- D'autre part, la mise à jour des certificats lorsque la parcelle change de propriétaire est actuellement très problématique, car les procédures ne sont pas encore fixées réglementairement. Les parties prenantes d'un transfert (acheteurs, héritiers, bénéficiaires de dons du vivant) peuvent ainsi recourir aux petits papiers pour attester que la terre a changé de propriétaire, en reportant à plus tard une éven-

ILLUSTRATION 3 : Répartition des parcelles selon le mode principal de sécurisation des droits (échantillon de 7 874 parcelles et 1 550 ménages, données PECF, 2015)

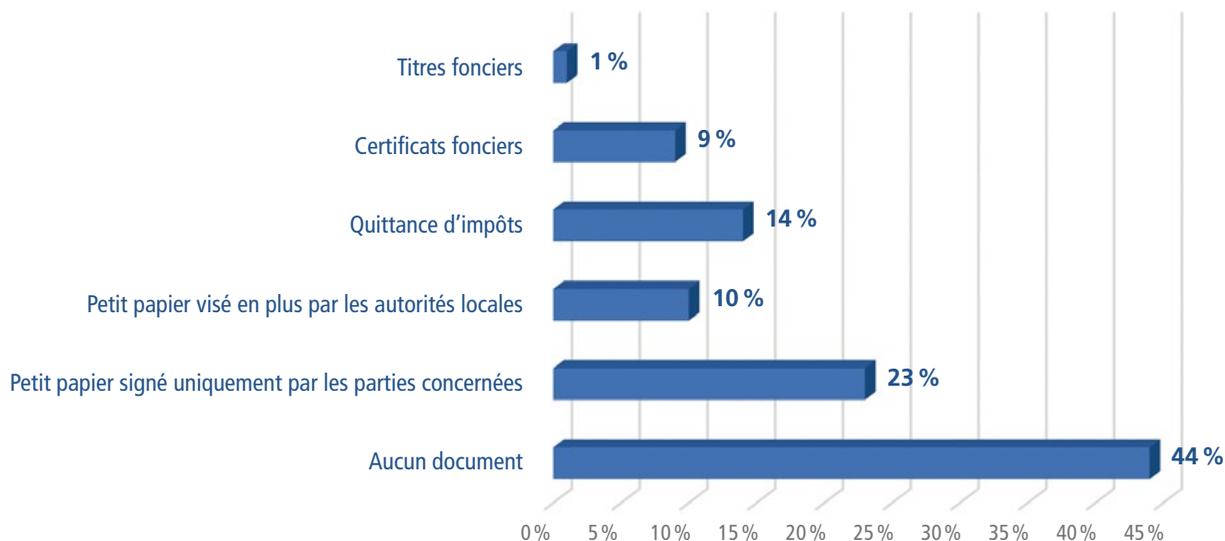


ILLUSTRATION 4 : Troupeaux de zébus, groupes d'éleveurs expliquant la gestion et l'emprise spatiale de leurs pâturages



tuelle formalisation légale. Les petits papiers jouent alors un rôle essentiel de sécurisation dans des moments clés, qui peuvent représenter une source d'insécurité potentielle importante.

La persistance de ces logiques et pratiques d'acteurs autour des petits papiers s'alimente enfin du fait que ceux-ci constituent un commencement de preuve de propriété en cas de conflits et sont utilisés par les instances d'autorités relevant de l'État : conseils municipaux, mais aussi tribunaux. Il importe que cette reconnaissance soit préservée à l'avenir.

Quel rôle du certificat pour les espaces pastoraux et les terres communautaires ?

Sur la base des textes légaux actuels, les pâturages extensifs sont exclus de la propriété privée non titrée et ne sont pas certifiables. Ils relèvent pour l'heure du domaine de l'État. Dans le cadre des négociations sur une nouvelle loi foncière portant sur les terrains soumis à des régimes de protection

spécifique, une partie des acteurs de la gouvernance foncière, avec la société civile en premier lieu, revendique la création d'un régime spécifique pour les terres objets d'usages et de modes d'appropriation collectifs. Aux régimes de la domanialité (domaine public et privé de l'État) et de la propriété privée (titrée ou non titrée), s'ajouterait ainsi le régime des terres communautaires. Quel rôle pourrait jouer le certificat foncier dans cette configuration ?

Les espaces pastoraux présentent des caractéristiques particulières qui représentent autant de défis pour réfléchir à un outil de sécurisation foncière. Ils sont objets de divers usages, collectifs et individuels, par une diversité d'acteurs locaux : pâturages, prélèvement des ressources naturelles, pêche, réserves en terres agricoles. Les modalités de gestion, d'appropriation et d'usage et les collectifs impliqués (lignages, résidents d'un village, groupements, etc.) varient fortement d'une région à l'autre.

Par ailleurs ces modalités, ainsi que les limites de ces espaces et les contours des collectifs impliqués, sont suscep-

tibles d'évoluer au cours du temps (déplacement des zones de pâturages en fonction de la pluviométrie et de l'évolution des cours d'eau pour abreuver les troupeaux, évolution du nombre et de l'identité des usagers et des gestionnaires, appropriation privée au sein de l'espace collectif de petites parcelles agricoles, etc.).

Reconnaître et sécuriser légalement les droits des collectifs sur ces espaces demande ainsi d'éviter de figer de manière définitive les limites d'un espace, ses usages et les contours des collectifs d'usagers. À première vue, cela semble totalement contradictoire avec le principe même d'un certificat foncier. Des pistes peuvent néanmoins être envisagées.

- Les collectifs impliqués, définis de manière générique sous le terme de *fokonolona*, pourraient revêtir différents contours selon les réalités régionales et locales, et être évolutifs au cours du temps. Des dispositifs seraient à définir collectivement pour acter les modalités d'appartenance, de représentation et de prise de décision.

- En fonction des besoins exprimés localement, une convention de gestion pourrait favoriser ou protéger certains modes de valorisation des terres et d'usage des ressources naturelles (pâturages, agriculture, pêche). Cette convention serait établie de façon participative.
- Ces collectifs pourraient être associés à une délimitation d'un territoire de façon participative et contradictoire pour une période donnée, réalisée par un comité de reconnaissance locale mobilisant des techniques simples et des compétences au niveau d'institutions décentralisées (avec si besoin un contrôle de qualité du processus par des instances déconcentrées). Les principes de reconnaissance contradictoire locale qui fondent la légitimité du certificat et le guichet foncier pourraient ainsi être remobilisés.
- Les limites de ces espaces pourraient être inscrites sur le plan local d'occupation foncière (PLOF). Cette inscription ne serait pas suivie d'un enregistrement au registre foncier, car cela figerait les limites du terrain et l'identité du ou des propriétaires. Elle permettrait par contre de stopper les demandes de titres ou de certificats qui ne seraient pas initiées ou validées par la communauté d'usagers

et de gestionnaires. Il s'agirait en quelque sorte d'une délimitation « préventive », relevant d'une logique de « mise en défens ».

Conclusion

L'enjeu de sécurisation foncière est de permettre aux ayants droit d'avoir accès et de valoriser les ressources foncières de manière paisible et sur un horizon de temps long. Cet enjeu de sécurisation foncière renvoie à des questions de documents mais également à des questions de gouvernance et d'institutions. Les premiers bilans sur la place du certificat foncier dans l'entreprise de sécurisation du foncier rural à Madagascar amènent à formuler les recommandations suivantes :

- réaffirmer le principe d'équivalence de valeur légale entre certificat et titre ;
- mettre en place le système d'actualisation des certificats en cas de transferts des terres ;
- envisager la possibilité d'annuler des procédures d'immatriculation restées sans suite, sous certaines conditions et passé un certain délai, afin de débloquent des situations de vides juridiques et ouvrir la voie à de nouvelles procédures de délivrance de certificats ;

- accompagner les pratiques de production de petits papiers, en évitant d'alourdir les procédures et en cherchant à garantir leur efficacité en cas de litiges : en établissant une liste des informations minimum nécessaires (mode d'accès de la parcelle, nom des voisins et témoins, noms des ayants droit hommes et femmes sur la parcelle, etc.), en s'appuyant sur l'implication couplée des autorités villageoises et communales, etc. ;
- étendre les pouvoirs des guichets fonciers et innover dans les outils de gestion du territoire afin qu'ils interviennent dans la reconnaissance des droits sur des terres faisant l'objet d'une diversité d'usages et d'une gestion collective.

Ces propositions n'ont de pertinence que si elles sont le produit de débats partagés, fondés sur la connaissance des pratiques et problématiques de terrain, la participation des représentants des différents groupes d'usagers et détenteurs de droits, l'implication des corps intermédiaires (société civile, syndicats, élus, etc.).

Pour pouvoir être mises en œuvre, elles doivent aussi être portées par les élus locaux et recevoir l'adhésion des services techniques de l'État (services fonciers et autres services sectoriels). ●

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



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

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