Comité technique

Foncier&développement

REGARDS SUR LE FONCIER n° 14

Gouvernance foncière locale

Quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux ?

Séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale

JUIN 2023

REGARDS SUR LE FONCIER nº 14

La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail *www.foncier-developpement.fr.* Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : *gret@gret.org*

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de « Regards sur le foncier » reprend une partie des communications présentées lors du **séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**, organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD). Ce séminaire a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs, de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD.

RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Seck Sidy Mohamed, Touré Oussouby, Ouedraogo Pierre-Aimé, Benkahla Amel, Mansion Aurore (dir.), *Gouvernance foncière locale, quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux ?*, Regards sur le foncier nº 14, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, juin 2023.

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Marie-Christine Polge – COUVERTURE : H. Gay (Gret)

PHOTO DE COUVERTURE :

Opération de certification foncière à Madagascar © Cirad @Di Roberto

SOMMAIRE

Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : fondements, avancées, rapports de force et enjeux 8

1 - LES FONDEMENTS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005 8
1.1 - Un écart considérable entre le système légal et les systèmes locaux fonciers 8
1.2 - Les innovations majeures apportées par la réforme : reconnaissance légale des droits légitimes 9
2 - DES AVANCEES NOTABLES MAIS INEGALES 10
2.1 - Des différences de déploiement entre les volets de la réforme 10
2.2 - Un déploiement des guichets fonciers au niveau national par à-coup 10
2.3 - Des trajectoires contrastées pour les guichets fonciers 11
3 - LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE AU NIVEAU DES MENAGES 11
3.1 - Un processus de certification inclusif mais une portée à consolider 11
3.2 - Des effets différents de ceux attendus 13
4 - LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE 14
4.1 - Une dépendance des guichets au niveau d'implication de l'équipe communale et aux financements extra-communaux 14
4.2 - Les tensions permanentes entre les acteurs autours de la décentralisation de la gestion foncière 15
5 - LES ENJEUX ET PERSPECTIVES 17
5.1 - L'amélioration des processus de certification 17
5.2 - La pérennisation et le renforcement de la décentralisation de la gestion foncière 18
5.3 - L'appropriation sociale et politique de la réforme 18
6 - BIBLIOGRAPHIE 19

Le fonctionnement des services fonciers ruraux en contexte de crise : problématiques, défis et enjeux de régulation des dynamiques foncières au Burkina Faso 21

1 - LE CONTEXTE SOCIO FONCIER DU BURKINA FASO 21
2 - DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE FONCIERE AU BURKINA FASO 21
3 - LES INSTANCES ET LES ACTEURS CLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE 23
4 - FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DES ORGANES PREVUS PAR LA LOI FONCIERE RURALE 24
4.1 - Le Service Foncier Rural (SFR), un instrument au service de la commune pour exercer ses prérogatives légales et améliorer la gouvernance foncière locale 24
4.2 - Les commissions foncières villageoises (CFV) et les commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) : des instruments de responsabilisation et de valorisation des communautés villageoises dans la gestion du foncier au niveau local 32
5 - ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION DES INTERVENTIONS DES SFR 34
6 - CONCLUSION 35

Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : fondements, avancées, rapports de force et enjeux

Perrine BURNOD (Cirad - UMR TETIS et Think Tany, Madagascar)

Heriniaina RAKOTOMALALA (Think Tany, Madagascar)

Emmanuelle BOUQUET (Cirad – UMR MOISA)

1 - LES FONDEMENTS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005

1.1 - Un écart considérable entre le système légal et les systèmes locaux fonciers

En 2005, à Madagascar, la population est majoritairement agricole. Les trois millions de ménages ruraux représentent plus de 80 % de la population. Ils possèdent et exploitent des superficies réduites (moins d'un hectare en moyenne) (RGA, 2004-2005). Du point de vue des lois, héritées du système colonial français, la plupart de ces ménages ne sont pas considérés comme propriétaires car ils ne détiennent pas de titres fonciers. Du point de vue des systèmes locaux et coutumiers, variés selon les régions, les familles, les ménages ou les individus sont considérés comme détenteurs des terres. Dans la pratique, les ménages ont leurs droits fonciers reconnus localement par le jeu de la reconnaissance sociale, par l'usage de petits papiers (actes de vente sous seing privé, actes de notoriété) validés à la fois par des institutions locales et légales (représentants locaux de l'Etat et coutumiers), mais rarement par des documents légaux de propriété tels que les titres fonciers (Aubert *et al.*, 2008).

Après plus de soixante ans de colonisation française (1896-1960) et plus de quarante ans d'Indépendance (1960-2005), l'Etat malagasy détient le monopole de la gestion des terres et n'a attribué que quelques centaines de milliers de titres fonciers (Bertrand *et al.*, 2008). Ces titres, délivrés aux colons puis aux élites nationales, ont bénéficié à une infime partie de la population, couvrent moins de 10 % de la superficie totale du territoire, et sont concentrés dans les villes ou les meilleures plaines agricoles. Emis il y a plus d'une trentaine ou d'une quarantaine d'années, ils sont souvent décalés de la réalité : alors que les parcelles ont été transférées et morcelées, les titres n'ont pas été actualisés aux noms des nouveaux acquéreurs (héritiers ou acheteurs) (Teyssier *et al.*, 2008). Les services déconcentrés en charge du foncier, présents dans les chefs-lieux de districts ou des régions[9], travaillent sur des archives papier, souvent en mauvais état, mettent en moyenne six ans pour délivrer un titre (malgré la faiblesse des demandes) et exigent, par le jeu des frais formels et de la corruption, en moyenne 500 euros pour conduire la procédure (Teyssier *et al.*, 2008). En dehors de ces terres titrées, l'Etat, en se référant au principe de présomption de domanialité hérité de la période coloniale, considère que les terres lui

[9] *Le pays s'organise en régions (23), en districts (119), en communes (1 693) et en* fokontany *(plus de 15 000, équivalant à des villages). L'administration et ses services déconcentrés sont présents au niveau des régions, des districts, et des* fokontany. *Le maillage territorial est décliné également en collectivités territoriales décentralisées (CTD), qui correspondent aux provinces (non actives), aux régions et aux communes (loi 2014-018). Les unités s'imbriquent. Une région comprend quatre à cinq districts, un district comprend une dizaine de communes, et une commune une dizaine de* fokontany. *L'administration foncière est répartie sur une soixantaine de circonscriptions foncières regroupant un ou plusieurs districts. Ces services déconcentrés ont comme mission d'apporter des soutiens techniques et d'effectuer le contrôle de légalité sur les actions des CTD.*

appartiennent, indépendamment des occupations réelles. Cela vaut ainsi pour une grande partie du territoire rural.

Sous l'impulsion des organisations de la société civile dès 2003, avec l'appui d'experts fonciers nationaux et étrangers, la position favorable du ministère de l'Agriculture (alors en charge du foncier) et la présence de bailleurs de fonds prêts à financer une réforme du secteur, une lettre de politique foncière pose en 2005 les fondements d'une nouvelle réforme (Sandron, 2008). Le postulat, similaire à de nombreuses réformes foncières en Afrique, est que les citoyens sont en situation d'insécurité foncière (Bouquet *et al.*, 2016). Les objectifs sont de reconnaître légalement les droits fonciers de la majorité des Malgaches, de leur offrir la possibilité d'obtenir un document légal de propriété à des coûts et dans des délais raisonnables, afin de permettre la sécurité foncière, de réduire les conflits et de stimuler l'investissement, notamment par l'accès au crédit (ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005). Le focus de la réforme est donc mis sur la sécurisation foncière légale des droits existants. Il ne porte pas sur l'attribution de nouveaux droits ou de nouvelles terres aux citoyens malgaches.

1.2 - Les innovations majeures apportées par la réforme : reconnaissance légale des droits légitimes[10]

La première innovation apportée par la réforme est de reconnaître légalement les droits des possesseurs fonciers, basés sur les règles locales et coutumières. L'Etat n'est plus considéré par défaut comme le propriétaire des terres non titrées. Au contraire, l'Etat 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). La réforme offre ainsi un premier niveau de protection légale aux occupants des terres, même s'ils ne détiennent pas de document légal attestant de leurs droits fonciers.

La deuxième innovation est la décentralisation de la gestion foncière. L'Etat et ses services fonciers déconcentrés n'ont plus le monopole de la gestion foncière. Les structures décentralisées de l'Etat, les communes (au nombre de 1 557 en 2005), acquièrent de nouvelles compétences. Dès lors qu'elles sont dotées d'un guichet foncier communal, elles peuvent délivrer des certificats sur les terres relevant de la PPNT. Le guichet foncier fait partie intégrante de l'administration communale. Ouvert par arrêté communal, les fonctions du guichet foncier relèvent entièrement du service public. La réforme autorise ainsi une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière et reconnaît – en partie[11] – le rôle joué par les communes dans l'arbitrage des conflits ou la validation des transactions. Le guichet foncier, nouvelle instance dans la gouvernance foncière, vient s'ajouter, et non se substituer, aux instances d'autorités déjà actives (représentants et conseil coutumiers, chef de *fokontany*, équipe communale).

La troisième innovation est 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) (loi 2006-031). En revanche, les structures compétentes et les procédures de délivrance des certificats (certification) sont radicalement différentes de celles associées aux titres (immatriculation). On a ainsi :

- La délivrance du titre résulte de la décision de l'administration foncière qui crée une propriété privée « par le haut ». La délivrance du certificat résulte d'un consensus social au niveau local autour de droits fonciers déjà existants. Elle confirme la propriété « par le bas ».

[10] *Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).*

[11] *Car ce rôle n'est acté que pour les parcelles certifiées et non pour l'ensemble des terres. Dans la pratique, le maire et ses adjoints sont sollicités pour des conflits et des transactions sur l'ensemble des terres quel que soit leur statut légal.*

- La délivrance du titre repose principalement sur l'intervention d'agents des services déconcentrés (géomètres, agents des domaines). La délivrance du certificat découle de l'intervention exclusive des acteurs locaux, au cours d'une commission de reconnaissance locale (CRL). Cette dernière vise à avoir une représentation équilibrée des acteurs de la gouvernance foncière locale, représentant le local (la communauté villageoise), le légal (l'Etat) ou les deux en même temps (les chefs des villages et les chefs des *fokontany*, les plus petites unités administratives, ont à la fois une légitimité locale et légale). La CRL mobilise l'agent du guichet et des représentants de la commune, des hameaux (les chefs de *fokontany*) et des villages (les *raiamandreny*), qui, grâce à leur ancienneté dans la localité, leur appartenance familiale et leurs compétences, connaissent bien les dynamiques foncières locales. La CRL associe aussi l'ensemble des voisins de la parcelle concernée. Ces différents 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.
- Parce qu'elle s'appuie sur une procédure locale, la certification s'avère beaucoup moins coûteuse (10 à 15 euros contre 500 à 600 euros en moyenne pour les titres) et plus rapide (six à douze mois contre six ans en moyenne pour les titres) que l'immatriculation.

2 - DES AVANCEES NOTABLES MAIS INEGALES

2.1 - Des différences de déploiement entre les volets de la réforme

La réforme comporte deux volets principaux, financés au fil des années à hauteur égale par les bailleurs du développement (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Le premier volet touche la modernisation des services fonciers, et le second la décentralisation de la gestion foncière. Relativement au premier volet de la réforme, les changements en termes de services délivrés aux citoyens souhaitant immatriculer et titrer leurs parcelles sont limités. Du fait de fortes résistances corporatistes au sein du ministère en charge du foncier visant à maintenir des rentes générées par la complexité et l'opacité des procédures foncières, les pratiques des services fonciers à l'égard des demandeurs de titres ont peu évolué. Le nombre et le coût des documents demandés, le nombre d'étapes, les délais, les outils utilisés et la prévalence de la corruption demeurent similaires. En 2011, lors de l'évaluation de la réforme, les effets de ce volet modernisation pour les citoyens ne sont visibles qu'au travers de la rénovation des archives et des bâtiments (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Relativement au second volet de la réforme, les changements sont plus conséquents, bien qu'inégaux dans le temps et l'espace.

2.2 - Un déploiement des guichets fonciers au niveau national par à-coups[12]

Les changements les plus conséquents ont eu lieu dans le cadre du second volet de la réforme. Le déploiement des guichets fonciers se fait par à-coups, au rythme des financements des bailleurs et sous la contrainte des crises politiques. En 2006, les premiers guichets sont implantés et, en 2022, leur nombre atteint 546. Le stade de l'expérience pilote est bel et bien dépassé. Cependant, les guichets créés, après seize ans de réforme, ne couvrent alors qu'un tiers des communes de l'île. Cela n'est pas en soi un problème (un pays comme le Mexique a mis plus de vingt ans à déployer sa réforme foncière sur l'ensemble du pays), tant que la création de nouveaux guichets reste un objectif politique et parvient à être financée. Jusqu'à présent, seuls 3 % des guichets fonciers ont été créés de façon autonome par les communes, les autres ont été appuyés par les financements des bailleurs internationaux (Millenium Challenge Account, Banque mondiale, Union européenne, Fonds international de développement agricole, Agence française de développement, etc.).

[12] *Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).*

En 2022, les guichets touchent les zones les plus densément peuplées et les plus accessibles. Cette répartition renvoie à des logiques politiques (choix des décideurs) et opérationnelles (choix des projets) pour toucher un maximum de personnes/électeurs en un minimum de temps, mais cela renforce les inégalités territoriales en termes d'accès aux services publics. De plus, cette logique de déploiement ne répond pas systématiquement à la demande en sécurisation foncière des populations. Dans certaines zones à forts enjeux, telles que les grandes plaines historiques à vocation rizicole ou en milieu urbain, la mise en place de guichets se heurte à des obstacles juridiques et corporatistes : présence de titres ou de procédures légales inachevées, volonté de l'administration foncière de conserver ses compétences sur les territoires où le foncier a une forte valeur monétaire.

2.3 - Des trajectoires contrastées pour les guichets fonciers[13]

Les guichets ont connu des trajectoires très contrastées. Plus de 330 guichets ont été créés entre 2006 et 2009 dans le cadre de projets de développement. Ces premiers guichets ont été autonomisés de façon précoce après seulement une à deux années d'existence, pour cause de suspension des financements internationaux liés à la crise politique de 2009[14]. Malgré cela, en 2012, de nouveaux guichets ont été mis en place et 465 guichets sont présents. Contre toute attente, en situation post-crise, 90 % sont encore fonctionnels et ont su faire preuve de résilience en 2012.

Par contre, 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 : agents des guichets fonciers pluriactifs pour pallier les contraintes de ressources disponibles au niveau communal, ouverture du guichet à la demande ou quelques jours par semaine, ou par mois, en fonction de la saisonnalité des demandes (plutôt en période post-récoltes, lorsque les ménages ont des disponibilités monétaires et de temps).

En 2019, 34 % d'entre eux avaient cessé toute activité faute d'appuis financiers et d'engagement de l'équipe communale (cf. infra). Ces fermetures posent problème car elles empêchent de nouvelles certifications et l'actualisation des informations en cas de transfert de parcelles certifiées (héritages, ventes).

3 - LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE AU NIVEAU DES MENAGES

3.1 - Un processus de certification inclusif mais une portée à consolider[15]

La procédure de certification, réalisée par des guichets fonciers communaux, devait toucher le plus grand nombre et surmonter les écueils de l'immatriculation, une procédure longue et coûteuse réservée le plus souvent aux élites. Cependant, à la différence d'autres réformes basées sur la certification systématique de l'ensemble des parcelles, à un coût nul (au Mexique) ou très réduit (en Ethiopie), la certification à Madagascar est à la demande, et les tarifs sont fixés par l'équipe communale. Sur le papier, cette option « à la demande » permet de respecter les choix des propriétaires, mais, dans les faits, elle soulève des interrogations relatives aux risques d'exclusion. Une option « à la demande », comme cela est pratiqué dans le cas de l'immatriculation, peut en effet ne bénéficier qu'aux acteurs les plus informés, les plus formés, les mieux dotés en capital, ou les plus influents, et limiter la participation de groupes et d'individus plus vulnérables.

---

[13] *Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022a).*

[14] *C'est le cas pour les fonds de la coopération américaine (dans le cadre du Millenium Challenge Account) qui ont financé la création de plus de 70 % des guichets fonciers en 2009 (Andriamanalina* et al.*, 2014). Les financements de la Banque mondiale ou de l'Union européenne ont également été suspendus cette année-là.*

[15] *Cf. Burnod et Bouquet (2022b).*

Après plus de quinze ans de mise en œuvre, la certification est-elle massive (comme cela est attendu dans la lettre de politique foncière de 2005) ? Près de 1 370 000 certificats ont été émis depuis la mise en place des premiers guichets fonciers. A l'échelle du pays, la certification ne touche pas la majorité des citoyens, néanmoins, elle touche déjà un nombre bien plus important de ménages ruraux (13 % sur un total estimé à quatre millions) comparé à l'immatriculation (2 %).

Ces résultats opérationnels sont encore modestes, pour deux raisons. Tout d'abord, la demande en certificats avait été surévaluée en postulant que tous les citoyens étaient dans une situation d'insécurité foncière. Les ménages en 2005 étaient certes dans une insécurité foncière sur le plan légal (ils n'avaient pas de documents légaux de propriété) mais leur sentiment d'insécurité n'était pas systématique. En effet, beaucoup de familles et d'individus savaient que leurs droits seraient réaffirmés en cas de contestation par le voisinage et les autorités locales. Nombre d'entre eux produisent des petits papiers (actes de vente sous seing privé, actes de notoriété, attestation de mise en valeur, visés ou non par une autorité locale) pour confirmer leurs droits et pour les utiliser en cas de conflits, dans les instances locales, mais aussi, si besoin, au niveau des tribunaux (Aubert *et al.*, 2008).

Ensuite, deux mécanismes freinent la demande en certificats. Le premier est le prix, trop élevé, qui fait que les détenteurs de droits ne peuvent pas certifier leurs parcelles. Le tarif moyen d'un certificat atteint 10 à 15 euros lorsqu'il est calculé pour couvrir les coûts d'opération du guichet et défini par l'équipe communale. Il peut cependant baisser à 2 euros dans le cadre d'opérations promotionnelles[16] et favoriser l'expression des demandes de certificats. Afin d'augmenter le rythme de certification, dans les années 2007-2008, puis à nouveau à partir de 2018, des opérations subventionnées de certification ont été menées par les acteurs de la réforme foncière (Andriamanalina *et al.*, 2014). Ces opérations étaient également accompagnées de campagnes d'information et de sensibilisation améliorant ainsi la connaissance locale sur la certification foncière. Plus des trois quarts des certificats ont été délivrés dans le cadre de projets d'appui à la certification (Burnod et Bouquet, 2022b).

Le second mécanisme qui freine la demande en certificats découle de l'environnement social et/ou familial. La famille ou un collectif plus large peut reconnaître la propriété privée à son échelle mais ne pas l'accorder à l'échelle des individus, et refuser ainsi des demandes de certificat individuel. Par exemple, des ménages ou des individus ont des droits d'usage et de gestion mais ils n'ont pas le droit de vendre (cas fréquent sur des parcelles familiales en cas d'héritage indivis). Faire une demande de certificat individuel reviendrait à figer les droits de propriété, découpler l'accès à la terre des obligations familiales, et permettre à l'individu de vendre sa parcelle sans autorisation préalable, autant de points qui pourraient être sources de fortes tensions. A l'inverse, un « petit papier » tel un acte de notoriété[17] mentionne qu'une fratrie a hérité de la terre mais rien n'est dit sur les droits de chaque frère et sœur.

La certification n'est pas massive car elle ne touche que 13 % des ménages –, mais elle s'avère inclusive et bénéficie à tous les profils de ménages. Les demandeurs de certificats sont de profils économiques très variés selon les statistiques disponibles dans l'étude PECF-2015[18] (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018) :

- les ménages les plus pauvres, qui pourraient être exclus par le coût du certificat, sont de plus en plus représentés au fil du temps ;

[16] *A titre de référence, le salaire d'un journalier agricole est d'environ 1 euro.*

[17] *A Madagascar, les actes de notoriété sont rarement faits par des notaires. Ils sont rédigés par le chef de* fokontany *qui recueille les témoignages donnés et les accords pris collectivement lors d'un partage ou d'une cession de terres au sein par exemple d'une famille. Ces actes consignent la signature de tous les présents.*

[18] *L'étude PECF s'est basée, en 2011 puis en 2015, sur des enquêtes en panel auprès de 1 863 ménages dans quatre régions et neuf communes du pays.*

- les ménages qui n'ont jamais été scolarisés, *a priori* moins à l'aise avec les démarches administratives, sont certes deux fois moins nombreux que ceux qui sont allés jusqu'au bac, mais ils ont autant accès aux certificats que les ménages qui n'ont pas dépassé le primaire ;
- les ménages dont le chef est migrant, qui n'ont pas la même ancienneté que les autochtones pour s'appuyer sur la reconnaissance locale, ont autant voire davantage accès aux certificats que les locaux dans certaines communes. Autre point positif, leurs démarches de certification n'ont pas fait l'objet de blocages, ni créé de conflits majeurs ;
- les femmes, en tant que chefs de ménage ou propriétaires d'une parcelle à titre individuel, ont autant voire davantage accès aux certificats que les hommes ;
- par contre, un point moins positif, les parcelles appartenant à plusieurs individus (fratrie, couple) sont souvent certifiées au nom d'une seule personne, alors que la loi autorise à inscrire plusieurs noms. Par exemple, les parcelles appartenant au couple sont souvent enregistrées au seul nom de l'époux.

3.2 - Des effets différents de ceux attendus[19]

Lors du lancement de la réforme en 2005, les attentes des responsables politiques, des ONG et des bailleurs étaient multiples : sécurisation foncière, accès au crédit, investissements, etc. Quels sont les impacts effectifs pour les ménages détenteurs de certificats ?

Le fait d'avoir un certificat foncier n'amène pas automatiquement les ménages à avoir accès au crédit (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). L'accès au crédit en milieu rural est d'abord limité par une absence d'offres de crédit adéquates (en termes de proximité, de taux d'intérêt, de procédures, etc.) et par la peur des ménages de ne pas pouvoir rembourser. Le fait d'avoir ou non une garantie foncière ne constitue pas la plus forte contrainte. Les principales sources de crédit sont, après les usuriers et la famille, les institutions de microfinance. Ces dernières préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz). Le recours aux garanties foncières est rare (1 % des crédits) et, le cas échéant, certificats et petits papiers sont utilisés dans des proportions similaires.

Le certificat contribue à améliorer le sentiment de sécurité des ménages sur des parcelles où ils ont déjà investi, ou sur lesquelles ils comptent investir, mais il doit être couplé à d'autres services (conseil agricole, information sur les prix) ou au marché (intrants, produits) pour être un levier en faveur de l'investissement (Rakotomalala et Burnod, 2018).

Concernant les effets de la certification sur les marchés fonciers, le fait que les parcelles ne soient ni titrées ni certifiées ne constitue pas un frein aux transactions sur les marchés fonciers (les ménages achètent et vendent des parcelles sans document légal) et, à l'inverse, la présence de certificats ne semble pas augmenter le nombre de transactions ou changer leurs modalités (les documents légaux n'ont pas d'influence sur la décision de vendre ou d'acheter des ménages ou sur le prix des transactions) (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). Par contre, l'obtention d'un certificat permet *ex post* de sécuriser la transaction d'achat.

Par rapport aux conflits fonciers, la certification ne semble ni multiplier ni réduire de façon significative les conflits. Elle apporte en revanche un sentiment de sécurité aux propriétaires et leur offre l'opportunité de se référer à des institutions formelles autres que locales (famille, notables) (Rakotomalala et Burnod, 2018). La plupart des litiges fonciers commencent par être gérés au niveau de la famille, puis au niveau local auprès des notables et des chefs de *fokontany*. Dans quelques cas, ils vont jusqu'à la commune et, plus rarement, jusqu'aux tribunaux. L'arrivée du certificat n'a pas changé ce mode opératoire mais la

[19] *Cf. Burnod et Bouquet (2022b).*

décentralisation de la gestion foncière, et les formations dispensées à l'occasion de la création du guichet, ont permis de conforter le rôle du maire dans la gestion des conflits pour conseiller les parties et tenter des médiations (Burnod et Bouquet, 2022b).

Un des effets de la réforme, non mentionné parmi les objectifs initiaux, est ainsi de fournir un service gratuit d'information et de conseil sur le foncier. Dans les communes dotées d'un guichet foncier, la majorité des ménages connaît son existence et s'y est rendue au moins une fois pour demander des renseignements (Rakotomalala et Burnod, 2018). A la différence des services fonciers, les guichets fonciers sont très accessibles : les citoyens peuvent s'y rendre à pied et n'ont pas peur d'y entrer pour demander un renseignement.

4 - LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE

4.1 - Une dépendance des guichets au niveau d'implication de l'équipe communale et aux financements extra-communaux[20]

La création des guichets fonciers est dépendante de financements extra-communaux et, au vu de la faiblesse du budget de l'Etat, de l'aide au développement. Seuls 3 % des guichets ont été créés sur ressources propres de la commune (Burnod et Bouquet, 2022a). En effet, le coût de création d'un guichet est compris entre 8 000 et 30 000 euros. Il comprend l'aménagement du local (à l'intérieur ou à l'extérieur des bureaux de la commune existants), le matériel, la formation des agents et l'obtention du plan local d'occupation foncière (PLOF) (Andriamanalina *et al.*, 2014 ; Comby, 2011). Ce dernier est le support cartographique qui présente, sur fond d'image satellitaire ou aérienne de haute résolution, la répartition spatiale des différents statuts des terrains. En localisant les terrains déjà titrés ou en cours d'immatriculation, il permet de voir les terrains susceptibles d'être certifiés (les certificats ne peuvent être délivrés qu'en dehors des terrains titrés) et, au fur et à mesure, les terrains certifiés. Il permet ainsi de délimiter les territoires de compétence du guichet foncier (la PPNT) et ceux du service foncier déconcentré (les terrains titrés et les terrains relevant du domaine de l'Etat). L'acquisition du PLOF est complexe à deux égards. D'abord, du fait de son coût : le coût de l'acquisition d'une photographie aérienne a été estimé entre 25 et 40 euros au kilomètre carré pour des communes qui en moyenne font 350 km^2 (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Ensuite, l'acquisition du PLOF est complexe du fait du besoin (de partage) d'informations de la part des services fonciers (sur les terrains titrés) et de leur validation (cf. infra). L'absence de livraison ou de validation d'un PLOF bloque son fonctionnement.

A 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 citoyens. Les frais de fonctionnement des guichets pour assurer leur mission de service public, estimés autour de 5 000 euros par an (Andrianirina *et al.*, 2013), sont difficilement couverts par les recettes des certificats, les faibles transferts en provenance de l'Etat, ou la fiscalité foncière (une option impopulaire et limitée par la pauvreté des ménages ruraux). Certaines équipes communales arrivent à couvrir leurs frais sur la base de leurs ressources propres[21], en reconfigurant la forme du guichet (moins d'agents), et en augmentant le prix du certificat (Andriamanalina *et al.*, 2015). Certains agents de guichet sont contraints de travailler à temps partiel (ils deviennent pluriactifs en développant des activités agricoles ou de services, parfois en lien avec le foncier).

Dans ce contexte, l'appui des bailleurs s'avère indispensable pour accompagner les opérations des communes et des guichets fonciers dans la durée. A titre d'exemple, sur la période 2018-2020, 45 % des

[20] *Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).*

[21] *A Madagascar, les ressources financières des communes sont très réduites, avec un budget annuel total souvent inférieur à 10 000 euros.*

guichets sont appuyés par des projets et, pour les 55 % restants, plus de la moitié ne sont plus actifs. Cette situation questionne la durabilité du processus de décentralisation de la gestion foncière et la capacité des communes à porter la dynamique sans appui ni de l'Etat ni des projets.

4.2 - Les tensions permanentes entre les acteurs autour de la décentralisation de la gestion foncière

La redistribution des pouvoirs amenée par la décentralisation de la gestion foncière a généré des tensions au sein de l'appareil d'Etat, et entre les acteurs de la gouvernance foncière. Au fil des années, l'administration foncière centrale a pris différentes initiatives visant à circonscrire les pouvoirs des communes en termes de gestion foncière et à rendre la certification plus difficile, par des mesures en amont (visa d'ouverture des guichets, délivrance des PLOF), pendant le processus (normes techniques sur le type de papier à utiliser, obligation d'apposer des codes QR), et en aval (contrôles sur les certificats) (Burnod et Bouquet, 2022a). L'objectif de l'administration foncière est de garder le contrôle de la gestion foncière et des rentes foncières qui sont associées. Les points suivants illustrent les différentes contraintes imposées aux acteurs de la décentralisation foncière et leurs réactions (communes, projets de développement, société civile) :

- **En 2010,** une circulaire de l'administration foncière impose aux communes d'obtenir un visa pour l'ouverture de leur guichet foncier, visa devant être obtenu auprès des services déconcentrés de l'administration foncière.
- **En 2012,** deux notes administratives issues des services fonciers centraux suspendent les activités des guichets fonciers dans treize communes dans la région d'Analamanga. La société civile sur le foncier, regroupée sous l'égide de la plateforme nationale Solidarité des intervenants sur le foncier (SIF)[22], s'y oppose sur la base d'une requête auprès du Conseil d'Etat en date du 18 septembre 2012. L'argument principal de cette requête est que les communes, collectivités territoriales décentralisées, ont une pleine autonomie administrative et financière ; si elles sont soumises à des contrôles par les services de l'Etat, elles ne peuvent voir un de leurs services fermés par simple décision des services techniques de l'Etat (Andrianirina Ratsialonana et Raparison, 2015). La direction générale des Services fonciers a annulé, en cours de procès, les notes administratives objets du litige.
- **En 2014,** le ministère d'Etat en charge du foncier a suspendu par un arrêté durant presque un an le processus de certification (de 2014 à 2015), ainsi que toutes les opérations de désaffectation et de cession des terrains du domaine privé de l'Etat, dans les communes dépourvues de PLOF et de schéma d'aménagement communal (SAC). Pour l'Etat, l'objectif était de faire un inventaire des biens relevant de son domaine privé pour constituer des réserves foncières en vue de la promotion du développement d'infrastructures. Les communes ne pouvaient reprendre les activités de certification qu'après l'élaboration de leur SAC, ce qui signifiait avoir plus de 3 000 euros en moyenne pour réaliser un tel schéma. Cet arrêté était discutable car il aurait de toute façon été difficile de développer des infrastructures sur des terres certifiables (les terres dites PPNT) étant donné qu'elles sont cultivées, morcelées et souvent dans des zones de bas-fond. Faisant suite à l'arrêté ministériel, seules dix communes ont pu financer un SAC (avec l'appui de projets de développement). Certaines communes ont décidé de fermer leur guichet foncier, d'autres les ont au contraire maintenus opérationnels afin d'assurer, a minima, leur fonction d'information aux usagers. En plus de l'action des maires souhaitant garder leur guichet opérationnel *a minima*, la plateforme nationale SIF a de nouveau réagi en pointant le fait que le ministère ne pouvait pas entraver les activités des collectivités territoriales décentralisées (CTD) pour des raisons politiques en utilisant des pratiques administratives non appropriées légalement (circulaires, notes de service, arrêtés) (Andrianirina Ratsialonana et Raparison, 2015). Les

[22] *Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany (traduction en malagasy).*

différents projets de développement agissant sur le foncier ont aussi émis de fortes critiques vis-à-vis de ce blocage de la certification. Le ministère chargé du foncier a finalement levé cet arrêté.

- **En 2015,** l'administration foncière tente d'imposer, dans le cadre d'une nouvelle version de la loi sur la propriété foncière privée, la transformation obligatoire des certificats en titres dès lors qu'il y a une mutation (par voie d'héritage, de vente ou de cession gratuite). L'objectif est de considérer le certificat en une première étape de l'immatriculation, et de reconstruire ainsi le monopole de gestion de l'administration foncière sur l'ensemble des terrains enregistrés légalement. Le ministère en charge des finances, informé par différents réseaux d'experts fonciers de la société civile et des projets de développement, et ne pouvant obtenir un appui budgétaire conséquent de la Banque mondiale qu'en faisant preuve de l'avancée des réformes dans le pays, demande au ministère en charge du foncier de supprimer cette obligation.
- **Sur la période 2017-2020,** différentes activités de l'administration permettent d'améliorer la qualité des guichets fonciers et de leurs services, mais en même temps limitent leur avancement, par : 1) la fourniture retardée ou incomplète des PLOF, 2) la bureaucratisation de la procédure (imposition de normes pour les registres et les certificats – format, type de papier d'imprimerie spécifique, code pour éviter la reproduction), et 3) la mise en place d'un contrôle des certificats (contrôle systématique de l'ensemble des certificats et non plus contrôles aléatoires). Les différents projets de développement et les bailleurs associés tentent de limiter les changements, mais ils sont contraints par l'administration foncière de financer l'ensemble des activités techniques et des missions de terrain exigées par cette dernière.
- **En 2021,** la promulgation d'une nouvelle loi (loi 2021-016) sur la PPNT vient consolider la position de l'administration centrale et remettre en cause les fondements de la réforme foncière Burnod et Bouquet, 2022a). Cette loi a été conçue et rédigée unilatéralement par l'administration foncière sans consultation des autres acteurs du foncier, ni mobilisation du comité de rédaction des textes sur le foncier. A l'encontre des réalités de terrain, cette loi restreint et fige le périmètre des terres définies comme PPNT. Elle limite ainsi les espaces reconnus comme appropriés par les familles, certifiables et gérés par les communes, et fragilise, par voie de conséquence, la position de tous les détenteurs de droits fonciers en dehors de ces espaces restreints. La loi permet en contrepartie d'étendre le périmètre des terres qualifiées par l'Etat de domaniales, relevant donc d'une gestion par ses services déconcentrés (Burnod et Bouquet, 2022a).

  Cette nouvelle loi fait réagir une large diversité d'acteurs (Burnod et Bouquet, 2022a) :

  - la société civile nationale spécialisée sur le foncier, au travers de la plateforme nationale SIF, et en particulier les organisations paysannes, regroupées au sein du CNAF (Comité national des agricultures familiales) ;
  - les maires[23] qui, la plupart du temps, étaient réticents à s'opposer au gouvernement pour des raisons d'allégeance et de dépendance ;
  - et, par l'entremise de la société civile, des experts et chercheurs, les autres plateformes de la société civile nationale et internationale[24], des journalistes[25], mais également les partenaires techniques et financiers de la réforme foncière et du développement rural[26] en général.

Ces différentes parties font des communiqués, envoient des courriers à la présidence ou sollicitent des rendez-vous auprès des hauts représentants de l'Etat.

[23] *Communiqué de l'association des maires et d'une dizaine de plateformes nationales de la société civile datée du 22 avril 2022.*

[24] *Communiqué des membres du CTFD sur le site web « Foncier et Développement », communiqué de l'International Land Coalition daté du 1er avril 2022.*

[25] *Articles de RFI (Radio France internationale).*

[26] *La Banque mondiale publiera même des articles analytiques dans la presse nationale sur les effets négatifs probables de cette nouvelle loi.*

Face à ces contestations intervenant à plusieurs niveaux et dans un contexte préélectoral (élections prévues fin 2023), le gouvernement engage des changements radicaux : changement des équipes au niveau du ministère en charge du foncier, reprise du débat national en conviant les différentes parties (société civile, maires, projets de développement, etc.), réécriture d'une nouvelle loi et pressions sur les projets pour distribuer les certificats en présence de la presse. Cas historique dans la production législative, moins d'un an après sa sortie, la loi 2021-016 est profondément revue, donnant lieu à la loi 2022-13. Cette dernière 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.

5 - LES ENJEUX ET PERSPECTIVES

5.1 - L'amélioration des processus de certification[27]

Les demandeurs de certificats sont de profils économiques très variés. Le caractère inclusif de la certification a été favorisé par les tarifs réduits[28] et le recensement systématique des parcelles effectué lors des opérations subventionnées par les projets de développement. Cette inclusion de la diversité des ménages pourrait être prolongée par le renouvellement de telles opérations. Le caractère inclusif de la certification doit en parallèle être amélioré par une meilleure information sur la possibilité d'inscrire tous les ayants droit sur le certificat : les deux époux, une fratrie, un collectif plus large.

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

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

- L'actualisation de l'évolution des certificats (morcellement, nom des propriétaires) au fil des transferts (ventes, héritages) sur les registres fonciers et les PLOF – l'étape clé du suivi et de la facilitation des mutations au fil des héritages et des ventes a été insuffisamment traitée dans les politiques foncières et les orientations de l'Etat.

  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 lors d'une transaction d'achat peut dépasser le prix que l'acheteur a à payer pour acquérir la terre), sur les bénéficiaires des recettes fiscales correspondantes, et sur les instances de validation. La procédure se retrouve ainsi dans un vide juridique.

  Des transactions sont effectivement faites sur des parcelles certifiées et, face au vide juridique relatif à la mutation, des agents de certaines communes et certains guichets fonciers ont été proactifs et ont mis en place des solutions pratiques n'impliquant que des acteurs locaux (Boué et Colin, 2015 ; Di Roberto, 2020 ; Rakotomalala, 2020 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). Il apparaît un besoin urgent de capitaliser sur ces pratiques et d'avancer sur leurs formalisations, sinon les acquis en matière de reconnaissance légale des droits sont menacés d'une obsolescence relativement rapide.

[27] *Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022b).*

[28] *Lors des campagnes subventionnées par les projets de développement, les certificats coûtent en moyenne 1 à 2 euros. En dehors de ces campagnes, les prix des certificats sont établis par les conseils communaux et sont en moyenne autour de 15 euros.*

- La reconnaissance du rôle des petits papiers et leur accompagnement (informations minimales à inscrire, signatures de témoins à apposer, vérifications de terrain du *fokontany*, etc.). Les petits papiers jouent en effet un rôle déterminant pour la majorité des citoyens sur l'ensemble du territoire. Dans toutes les communes sans guichet (qui représentent encore les deux tiers du total), ils sont le seul moyen de protection écrit pour tous les citoyens. Dans les communes avec guichet et celles avec proximité des services fonciers, les petits papiers sont toujours produits par les ménages et les institutions locales car ils sont combinés aux certificats et aux titres dans de nombreux cas de figure (pour pallier la difficulté à faire les mutations légales ou parce qu'ils offrent une voie de formalisation à l'écrit plus souple et adaptée à la réalité des droits locaux).

5.2 - La pérennisation et le renforcement de la décentralisation de la gestion foncière[29]

Afin d'assurer une effectivité de la gestion foncière décentralisée, les équipes communales, les agents et les représentants locaux de la population doivent être mieux formés sur le contenu, les pouvoirs et les opportunités qu'offrent les lois foncières, notamment celle sur la PPNT. Dans la pratique, la prise en compte par les services fonciers, sur les terres PPNT, des droits existants et de la diversité de leurs détenteurs est loin d'être systématique lorsque les propriétaires n'ont pas enregistré légalement leurs droits. Dans des cas passés d'attribution de terres par l'Etat à des investisseurs privés, les droits des paysans n'ont pas été systématiquement pris en compte (Burnod *et al.*, 2013 ; Burnod et Andriamanalina, 2017).

La pérennisation de la décentralisation de la gestion foncière est possible également par le renforcement technique et financier des guichets fonciers. Cela nécessite en premier lieu de rendre durable l'intervention de l'agent du guichet foncier. Une option envisageable serait de transformer les agents communaux en charge du foncier en agents de la fonction publique territoriale, placés sous la responsabilité des maires mais rémunérés par l'Etat, ce qui résoudrait en grande partie le problème budgétaire pour les communes. Cela demande en second lieu d'ouvrir les fonctions attribuées au guichet foncier. Des réflexions doivent porter sur les fonctions de ce guichet en termes de délivrance des certificats sur la PPNT, mais aussi sur ses fonctions en termes d'aménagement du territoire, d'appui et de contrôle des transactions foncières, et de fiscalité foncière.

Une option serait aussi d'étendre les pouvoirs des guichets fonciers et d'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. Les lois actuelles annoncent clairement la reconnaissance légale des droits locaux pour les terres agricoles (cultivées, en jachère) ou aménagées (constructions, tombeaux). Elles sont plus ambiguës pour les pâturages ou les aires forestières, objets de droits locaux communautaires, qui demeurent par défaut classés juridiquement comme relevant du domaine de l'Etat et des statuts fonciers de protection spécifique. L'option proposée par la société civile est de créer une loi spécifique dédiée aux terrains de gestion communautaire.

5.3 - L'appropriation sociale et politique de la réforme[30]

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'Etat 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 pouvoir peuvent s'avérer plus déterminants que les enjeux techniques. Ces enjeux doivent être pris en compte dans les dispositifs

[29] *Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022c).*

[30] *Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022c).*

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 débat, et d'assurer un renforcement du niveau d'information et des compétences de tous les acteurs concernés par ces débats.

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 (et donc en amont la production et le partage de connaissance par la recherche), 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'Etat (services fonciers et autres services sectoriels).

6 - BIBLIOGRAPHIE

Andriamanalina B.S., Burnod P., Ratsialonana R.A., 2015. Une réforme foncière qui survit à la crise politique. *Afrique contemporaine*, 251, 149-151.

Andriamanalina B., Ravelomanantsoa Z., Ratsialonana R.A., Burnod P., 2014. Opérations pilotes combinées de recensement systématique et de certification foncière groupée : Capitalisation des effets et réflexions. Observatoire du Foncier Madagascar, Antananarivo.

Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2013. Malagasy Local land Offices. What are the Determinants of their Integration in the Local Governance? Presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, 8-11 avril.

Andrianirina Ratsialonana R., Legendre R., 2011. Synthèse de l'évaluation de la réforme foncière. Observatoire du Foncier Madagascar, Antananarivo, Madagascar.

Andrianirina Ratsialonana R., Raparison E.H., 2015. La réforme foncière à Madagascar : une capitalisation d'expérience. Gret, CNCR.

Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A., 2008. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanandriana, in : Sandron F. (éd.), Population Rurale et Enjeux Fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 195-208.

Bertrand A., Karpe P., Aubert S., 2008. Le statut juridique des terres : perspectives historiques et sociales, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 35-57.

Boué C., Colin J.P., 2015. Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les hautes terres malgaches. *Les cahiers du pôle foncier*, 10.

Bouquet E., Anseeuw W., Burnod P., 2016. La formalisation des droits fonciers en discours. Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar. *Economie rurale*, 3, 95-111.

Burnod P., Andriamanalina B.S., 2017. Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière. *Géographie, Economie, Société*, 19, 357-376.

Burnod P., Andrianirina R., Boue C., Guibert F., Andrianirina N., Rabeantoandro R., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., 2014. La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets. Situation en 2011. Observatoire du Foncier, Antananarivo.

Burnod P., Bouquet E., 2022a. Fiche pédagogique. Des fondements aux réalisations : où en est la réforme foncière malgache ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022b. Fiche pédagogique. La certification foncière à Madagascar entre 2005 et 2021 : quels bénéficiaires et quels effets ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022c. Fiche pédagogique. Le certificat comme outil de sécurisation des droits : premiers bilans et questions en suspens. Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R., 2013. Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar. *Development and Change*, 44, 357-379.

Comby J., 2011. Evaluation de la réforme foncière à Madagascar (Rapport final synthétique). Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, Observatoire foncier, Antananarivo.

Di Roberto H., 2020. Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terres agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar. Université de Montpellier, France.

Rakotomalala H., 2020. L'accès aux terres des migrants à Madagascar : cas de la commune rurale d'Ambatolahy. Collection Recherche, Comité technique Foncier et Développement (AFD-MEAE), Paris.

Rakotomalala H., Burnod P., 2018. La certification foncière. Perception et effets au niveau des ménages ruraux à Madagascar de 2011 à 2015. Observatoire Foncier Madagascar, Antananarivo.

Sandron F., 2008. L'enjeu du foncier pour les populations rurales, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 5-16.

Teyssier A., Ravelomanantsoa Z., Raharison H., 2008. La réforme foncière ou le pari de la compétence locale, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 19-34.