

UNE RÉFORME FONCIÈRE QUI SURVIT À LA CRISE POLITIQUE

Beby Sehen Andriamanalina, Perrine Burnod, Rivo Andrianirina Ratsialonana

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2014/3 n° 251 | pages 149 à 151

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804193249

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-3-page-149.htm>

Pour citer cet article :

Beby Sehen Andriamanalina *et al.*, « Une réforme foncière qui survit à la crise politique », *Afrique contemporaine* 2014/3 (n° 251), p. 149-151.
DOI 10.3917/afco.251.0149

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une réforme foncière qui survit à la crise politique

En 2005, une réforme foncière majeure est engagée, basée principalement sur la modernisation des services fonciers, la création de nouvelles compétences foncières au niveau des communes et la reconnaissance légale des droits locaux. Elle est le fruit de l'engagement politique du gouvernement Ravalomanana et du support financier de divers bailleurs. En 2009, le régime change, les maires se retrouvent dans des situations économiques et politiques plus tendues, certains bailleurs retirent leurs financements. Quels ont été les effets de la crise de 2009 sur la réforme foncière et en particulier sur la gestion foncière décentralisée ?

Les fondements de la réforme.

Depuis 2005, la réforme foncière malgache a notamment donné lieu à deux changements majeurs (Teyssier *et al.*, 2009). Par les lois 2005-019 et 2006-031, elle a créé un nouveau statut juridique, la propriété privée non titrée (PPNT) pour reconnaître légalement les droits fonciers locaux. Elle a aussi rompu – d'un point de vue légal et politico-institutionnel – le monopole que détenait jusqu'alors l'administration foncière en termes de formalisation des droits. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes la compétence de gérer la PPNT et de délivrer des certificats fonciers via la mise en place d'un guichet foncier. De façon parallèle au titre et à la demande du détenteur du droit, la certification formalise la propriété privée. Mais, de façon alternative au titre, elle est organisée dans l'objectif de

n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement.

Une autonomisation précipitée des guichets fonciers et un maintien du cap *a minima* par le nouveau gouvernement.

Le volet le plus innovant de la réforme et le plus visible en termes de changements est celui de la décentralisation de la gestion foncière (Andrianirina Ratsialonana, Legendre, 2011). Une fois les textes en place, une montée en puissance des guichets fonciers a été opérée en l'espace de trois ans. Tandis que les premiers guichets ont été implantés en 2006, fin 2009, 344 sont opérationnels et couvrent ainsi plus d'une commune sur cinq. Bien que quelques rares guichets aient été créés de façon autonome, la plupart ont été mis en place au rythme des financements disponibles des bailleurs (le coût de création d'un guichet étant compris entre 8 000 et 30 000 euros). Les fonds de la coopération américaine (dans le cadre du Millenium Challenge Account) ont joué un rôle clé dans cette extension rapide en finançant plus de 70 % d'entre eux. Mais, suite à la prise de pouvoir du nouveau président, ces financements, ainsi que ceux de la Banque mondiale ou de l'Union européenne, ont été suspendus fin juillet 2009. La plupart de ces guichets, après seulement quelques mois d'appui, ont dû se prendre en charge de façon précipitée (acquisition des compétences, salaires des agents, frais de fonctionnement). Le maintien de la réforme est alors expliqué par le nombre de guichets mis en place, créant une sorte d'effet cliquet, au-delà duquel il est politiquement difficile de faire marche arrière, mais également par la continuité des structures de pilotage de la

réforme (cellule de coordination du Programme national foncier, Observatoire du foncier). À défaut de financement au niveau local, le maintien de ces entités permet au gouvernement d'afficher, notamment en direction des communes et des partenaires techniques et financiers, que le cap est maintenu.

Création et résilience de certains guichets fonciers malgré la crise.

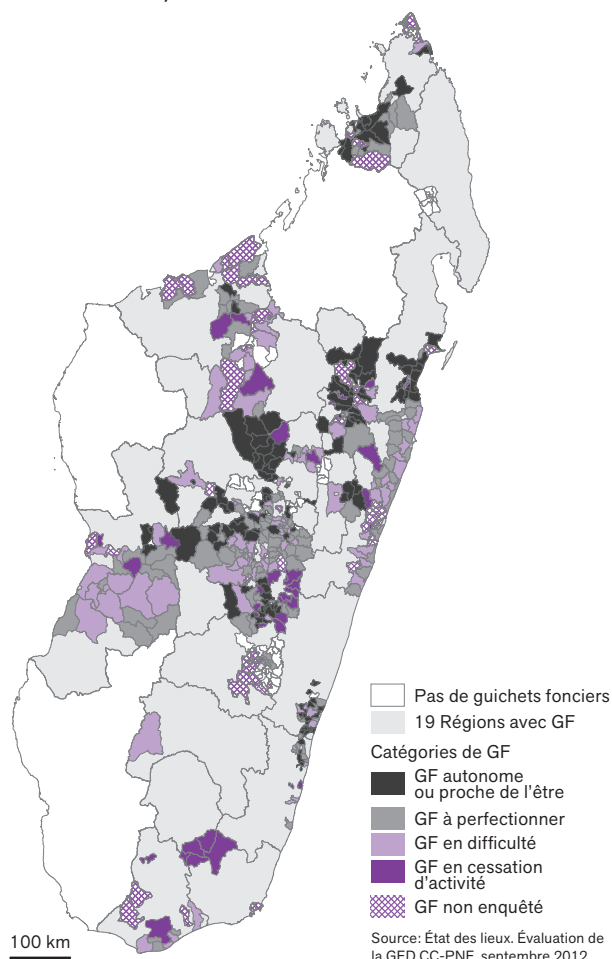
Les bailleurs, autres que le MCA, tels que les coopérations française et suisse ou le FIDA, ont maintenu leur appui au travers de projets de développement engagés avant la crise, l'ont étendu parfois aux guichets sans financement et ont créé pour certains de nouveaux guichets. Ainsi, depuis 2010, et jusqu'en 2014, près de 150 guichets fonciers supplémentaires ont été créés. Au niveau communal, la plupart des maires ont souhaité maintenir le guichet même en l'absence d'appui financier. S'ils n'ont gardé qu'un agent sur les deux et s'ils peinent jusqu'à présent à payer les frais de fonctionnement, ils puisent dans leur budget pour couvrir le salaire de l'agent restant (de façon plus ou moins régulière). Ils ont aussi doublé, voire triplé, le prix des certificats pour financer le traitement des dossiers en instance (nombreux dans les communes ayant pratiqué des campagnes promotionnelles avec des certificats à 2 ou 3 dollars) et ne parviennent, dans les meilleurs des cas, à les finaliser qu'au compte-gouttes (les délais peuvent être de plus d'un an). De même, la plupart des agents, recrutés localement, ont maintenu leur fonction et pallié l'irrégularité de leurs salaires par de la pluriactivité et le prélèvement direct au niveau des usagers de leurs frais.

Une diminution des activités des guichets et de la demande en certificat.

Cette résilience n'est pas commune à tous les guichets. Selon un recensement quasi exhaustif, réalisé par le Programme national foncier fin 2012, un tiers des guichets était effectivement autonome ou en passe de le devenir, mais 56 % connaissaient des difficultés techniques, économiques et institutionnelles, et 11 % étaient devenus inactifs. Les difficultés de fonctionnement ont souvent été imputées par les opérateurs de la réforme à des retards d'appuis techniques ou de manque de formation. Mais ces difficultés, comme la réussite du GF, semblent découler de la motivation de l'équipe communale, de la demande en certificat de la population et de la santé financière de la commune (le maintien du guichet exigeant 5 000 à 7 000 par an, soit 20 à 80 % d'un budget communal) (Andrianirina *et al.*, 2013). Le transfert de compétences aux communes n'a pas été suivi d'un transfert pérenne de moyens et, en comparaison avec l'immatriculation, le coût de la certification, bien qu'inférieur à celui du titre, est majoritairement reporté sur l'utilisateur (Andrianirina Ratsialonana, 2009). De plus, même si les chiffres sont conséquents au regard du nombre de titres demandés ces dernières décennies, les demandes en certificat demeurent limitées (en moyenne, elles ont oscillé entre 38 à 261 certificats par commune et par an). Perte de confiance en l'État, perception du guichet comme une institution ou un projet relevant du régime déchu, inquiétudes liées à la fermeture de certains guichets, à l'allongement des temps de délivrance des certificats et à leur valeur juridique relativement au titre foncier n'ont pas encouragé les ménages à demander des

Situation des guichets fonciers à Madagascar

Un tiers autonome, la moitié en difficulté



Édographie, 02/2015.

certificats. Mais les raisons sous-tendant l'absence de demande en certificat ne peuvent pas pour autant toutes être imputées à la crise. Alors que la certification apparaît relativement accessible à tous – quel que soit le niveau de scolarisation, la richesse, l'origine de l'individu ou du ménage, elle n'est mobilisée que de façon limitée : dans des situations d'opportunités (campagne promotionnelle) ou de besoin aigu (sentiment fort d'insécurité) (Burnod *et al.*, 2014). En effet, les

ménages accordent une faible priorité à la certification, comme à l'immatriculation, ou les jugent non adaptés à la réalité de leurs systèmes de régulation locaux (droits collectifs, gestion familiale ou coutumière).

Des défis qui dépassent le seul contexte politique et économique. Les guichets font face aujourd'hui à trois enjeux majeurs (Comby, 2011) : en termes de pérennité technique (actualisation des données et

partage des informations avec l'administration), de pérennité financière (pour ne pas reporter les coûts des certificats sur les usagers apparaît à présent la possibilité – non garantie – de compter sur la fiscalité foncière) et de crédibilité sociale (confiance en le certificat, transparence des pratiques du maire). Malgré ces contraintes, et sous réserve d'une vision des guichets qui doit dépasser leur fonction d'enregistrement des droits fonciers, les guichets demeurent des instances décentralisées fortes d'un potentiel intéressant en termes de gouvernance foncière. En effet, ils peuvent être des services communaux pertinents pour accompagner les différentes instances d'autorités locales dans l'arbitrage des conflits, servir d'interface entre les services de l'État, les investisseurs, les projets de développement et la population, développer des outils d'aménagement du territoire et informer les citoyens (Andrianirina Ratsialonana, 2011 ; Burnod *et al.*, 2013).

Perrine Burnod, Rivo Andrianirina Ratsialonana, Beby Sehen Andriamanalina¹

1. Perrine Burnod est chercheur au CIRAD et travaille en appui à l'Observatoire du foncier à Madagascar. Rivo Andrianirina Ratsialonana est directeur de l'Observatoire du foncier à Madagascar et, Beby Sehen Andriamanalina est experte indépendante, spécialiste du secteur foncier et du développement rural à Madagascar.

Bibliographie

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

Andrianirina Ratsialonana, R. (2011), *Madagascar. Cadre d'analyse de la gouvernance foncière*, Washington, Banque mondiale.

Andrianirina Ratsialonana, R. (2009), « Guichet foncier, service communal ou greffon des projets de développement ? », Notes de réflexion de l'Observatoire du foncier, *Landscape 2*.

Andrianirina Ratsialonana, R., Legendre, R. (2011), « Synthèse de l'évaluation de la réforme foncière », Antananarivo, Observatoire du foncier.

Burnod, P., Andrianirina, N., Andrianirina Ratsialonana, R., Gubert, F., Rakoto-Tiana, N., Vaillant, J., Boue, C., Rabeantoandro, R., Ratovoarinony, R. (2014), « La certification foncière au niveau ménages ruraux à Madagascar. Perception et Effets. Situation en 2011 », Antananarivo, Observatoire du foncier.

Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina Ratsialonana, R. (2013), "Competition over Authority and Access. International Land Deals in Madagascar", *Development and Change*, vol. XLIV, n° 2, p. 357-379.

Comby, J. (2011), « Évaluation de la réforme foncière à Madagascar », rapport d'évaluation, Antananarivo, Observatoire du foncier.

Teyssier, A., Andrianirina Ratsialonana, R., Razafindralambo, R., Razafindrakoto, Y. (2009), « Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière », in J.-P. Colin *et al.*, *Les Politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 273-297.