

9. L'administration foncière

I. Résumé et Vision 2024

Le secteur foncier à l'horizon 2024 – Une vision partagée du secteur foncier dans 10 ans reste à élaborer pour en faire l'un des piliers du développement économique et social (i) par la sécurisation des droits individuels sur les terrains urbains et ruraux, (ii) par la protection de droits collectifs sur des espaces communs et (iii) par une identification des terrains de l'Etat en perspective d'investissements publics et privés. Le vaste chantier national qui s'annonce doit permettre d'abord de régulariser les titres fonciers établis depuis un siècle, puis d'équiper la plupart des communes rurales de guichets chargés d'enregistrer à moindre coût les droits sur la terre et d'actualiser les transactions. Il faut pour cela développer de nouveaux métiers et restructurer l'administration foncière pour lui permettre de piloter un secteur profondément modernisé.

Malgré la crise politique, le secteur foncier a fait des progrès remarquables – La réforme foncière a permis une nette amélioration du service public de gestion des terres. Les communes équipées d'un guichet foncier sont désormais compétentes pour délivrer des certificats fonciers selon des procédures locales, plus rapides et moins chères que le titre foncier. Ce dispositif innovant a connu un certain succès et une grande partie des guichets fonciers ont maintenu leurs services malgré cinq années de crise politique. Le rythme de délivrance des certificats reste lent mais des expériences concluantes ont été conduites pour accélérer la formalisation des droits. Ces opérations pilotes suggèrent de ne plus considérer l'enregistrement des terrains comme un service payé par les demandeurs de certificats, mais comme un bien public qui justifie une dépense publique pour la construction nationale d'un dispositif décentralisé de gestion foncière et fiscale. Ces expériences mettent en avant un nécessaire changement d'orientation que devrait refléter une stratégie de politique foncière mise à jour.

La présente note sur la réforme foncière apporte un éclairage particulier sur deux des trois thèmes centraux, à savoir (a) la gouvernance et (b) la croissance partagée – La contribution du secteur foncier à l'amélioration de la gouvernance et à la relance de la croissance est essentielle : (a) en termes de croissance économique, la sécurisation des droits fonciers est attendue par chaque secteur d'activités. Les exploitants agricoles qui envisagent d'investir sur leurs propres terrains doivent être assurés de leurs droits tandis que les investisseurs attirés par le potentiel en ressources de Madagascar ont besoin d'un accès à la terre formel et fiable. Pour mieux répartir les bénéfices de la croissance, la formalisation des droits fonciers existants, écrits ou non, sécurise les accords (prêt, location, bail, vente) entre ceux qui ont de la terre et ceux qui ont du capital ; (b) en termes de gouvernance, la sécurisation foncière fournit les bases pour faciliter l'arbitrage des conflits et pour mettre en œuvre une fiscalité sur la terre. Dans un contexte de crises politiques répétées, un système foncier et fiscal fonctionnel au niveau local permet de maintenir des régulations et des services publics de base. Aussi, un ambitieux chantier national de sécurisation foncière basé sur la décentralisation et la modernisation de l'administration permettra à Madagascar de s'affirmer à la fois comme un Etat respectueux des droits élémentaires sur la terre et comme un pays attractif pour des investissements moteurs de croissance. Dans cette perspective, nos recommandations pour la relance d'une politique foncière portent sur : (i) un système de gestion foncière unifié basé sur le certificat en milieu rural et sur le titre en milieu urbain, (ii) une utilisation rationnelle des terres domaniales pour attirer et sécuriser les investissements, (iii) un renforcement du niveau communal pour la gestion des terres et des territoires et (iv) une restructuration préalable à la modernisation des institutions du secteur. Dans un premier temps, la création d'une plateforme intersectorielle permettrait de mettre à jour la Lettre de Politique Foncière et de considérer la question foncière comme un moteur de développement à l'interface de différents secteurs économiques.

II. Vue d'ensemble

a. *Le rôle du foncier dans l'économie*

Depuis plus de 10 ans, la sécurisation foncière et un accès plus facile à la terre font l'objet de revendications de la société civile et du secteur privé. Le secteur foncier est devenu une dimension clé de différents secteurs de la vie économique et sociale de Madagascar.

Agriculture - Dans le secteur agricole, des droits clairement reconnus sur la propriété foncière, sur les usages de la terre ou sur les différents contrats agraires comptent parmi les conditions favorables à la production. Ils permettent aux familles de considérer leurs terrains comme un patrimoine dont la transmission aux générations suivantes est facilitée par une documentation foncière à jour. Ils incitent les cultivateurs à investir durablement sur des terrains dont ils sont assurés de l'exploitation à long terme. Ils clarifient les règles entre propriétaire et exploitant et facilitent ainsi la mise en valeur des terres par faire-valoir indirect. Ils peuvent faciliter le recours au crédit pour des exploitants dont les projets considérés comme solvables nécessitent un emprunt. La garantie des droits fonciers à long terme peut également encourager les reboisements à partir du moment où les agriculteurs sont assurés de pouvoir exploiter le bois dans plusieurs années.

Secteur privé et investissement – La possibilité d'un accès sécurisé à la terre est l'une des conditions indispensables au développement de l'investissement national ou étranger, public ou privé. En revanche, quand les droits ne sont pas garantis de manière transparente et fiable, il advient que des projets de développement limitent ou annulent leurs financements quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié. De même, les entreprises ne peuvent se risquer à investir en infrastructures agricoles ou industrielles. *Doing Business* classe Madagascar au 155^{ème} rang mondial en matière de transfert de propriété. Cet indicateur est centré sur le temps nécessaire à la formalisation d'une transaction de propriété privée titrée en milieu urbain et confirme la lourdeur des procédures liées aux terrains titrés. Il faut en moyenne 74 jours à Madagascar pour une transaction sur un terrain titré au lieu de 59 jours en moyenne dans le continent africain. Sur les 52 projets d'investissements annoncés dans le secteur agricole en 2005, seulement 13 étaient effectivement mis en œuvre en 2010, les abandons étant en partie dus à la crise politique et aux difficultés pour accéder à un terrain.

Justice – Le climat social est également dépendant d'une gestion foncière transparente et équitable. Une clarification des limites de parcelles permet d'apaiser les conflits et limite la saturation de tribunaux fortement occupés par des affaires foncières.

Gouvernance locale et décentralisation – Le foncier joue également un rôle clé en matière de décentralisation. Les budgets communaux restent en grande partie dépendants des subventions accordées par le niveau central. Or, les dispositions légales actuelles permettent aux Communes de récupérer le produit des impôts sur les terres mais la base de données fiscale est établie à partir de déclarations volontaires des ménages. Dans la mesure où aucun dispositif de contrôle n'existe, 60 % des terrains ne sont pas déclarés et donc pas imposés. Le manque à gagner fiscal est énorme. Les communes ne perçoivent que 11 % du potentiel fiscal. Les taxes foncières non perçues représentent un manque à gagner qui correspond à 60 % des budgets communaux actuels. Une estimation à l'échelle nationale montre un potentiel de l'impôt foncier de 36 millions de dollars par an et à raison d'un manque à gagner moyen de \$21.500 par commune, un manque à gagner national de 33 millions de dollars par an. Une information claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre, gérée localement, renforce la compétence fiscale de la commune et permet de dégager des ressources propres favorables au développement de services publics locaux.

Environnement – La délimitation du domaine public inaliénable et du domaine privé immatriculé a également un intérêt environnemental car elle permet de déterminer avec davantage de précision l'étendue de terrains à statuts spécifiques (aires protégées, zones de reboisements, zones d'investissements,...) gérées par l'Etat ou des communautés. Aujourd'hui, les limites des espaces protégés ne sont pas toujours connues des communautés rurales. Une cartographie des espaces

communautaires établie en tenant compte des droits fonciers des populations riveraines fournit l'outil de base nécessaire à la gestion des réserves de biodiversité.

Urbanisme et aménagement du territoire – Le développement des villes ne peut se concevoir sans une connaissance précise des droits qui prévalent sur les terrains à aménager. Les outils de planification urbaine actuels sont mis en œuvre sans que les institutions chargées de la gestion urbaine ne disposent d'informations ni sur les statuts des terrains, ni sur leurs occupations, ce qui est une source de conflits et de blocages pour les marchés fonciers et pour des investissements publics et privés dans l'immobilier.

b. Cadre institutionnel de la politique foncière

Crise foncière – A Madagascar, la capacité des pouvoirs coutumiers à gérer l'accès à la terre s'est estompée dans une majeure partie du pays, mais l'Etat ne parvient pas non plus à répondre à une demande croissante pour la reconnaissance des droits fonciers. Ces droits sont essentiellement formalisés par le biais d'un système très répandu de « petits papiers » dont la valeur juridique n'est pas officiellement reconnue. Jusqu'en 2006, seul le titre foncier permettait de valider un droit de propriété au terme de procédures coûteuses et sophistiquées mises en place depuis plus de 110 ans quand le système colonial n'était conçu que pour attribuer des terres à un petit nombre de concessionnaires étrangers ou malgaches. Ainsi, sur une estimation de 10 millions de terrains que compte Madagascar, seulement 500.000 ont été immatriculés et près de 400.000 demandes de titres restent en instance, parfois depuis plusieurs décennies. Cette très faible performance s'explique par une procédure d'immatriculation foncière qui compte 24 étapes, coûte environ \$500 et prend en moyenne 6 à 10 ans. Les procédures de formalisation de transaction étant également lourdes et chères, les titres ne sont plus mis à jour et au fur et à mesure des ventes et des héritages, ils ne correspondent plus aux occupations réelles des terrains et les usagers reviennent aux « petits papiers » pour formaliser les mutations entre eux.

Ce système aujourd'hui en faillite ne peut plus répondre aux enjeux d'une économie et d'une société du XXI^{ème} siècle. Les tentatives pour améliorer la performance et la fiabilité du service public de garantie des droits sur le sol se sont jusque-là avérées sans effet car elles se sont limitées à de simples fournitures d'équipements sans agir ni sur les procédures, ni sur les institutions. Ainsi, la question foncière est devenue un enjeu de société. Les médias nationaux témoignent régulièrement de nombreux conflits sur la terre et la crise foncière malgache a eu un retentissement international en 2008 quand l'entreprise Daewoo a failli obtenir plus d'un million d'hectares.

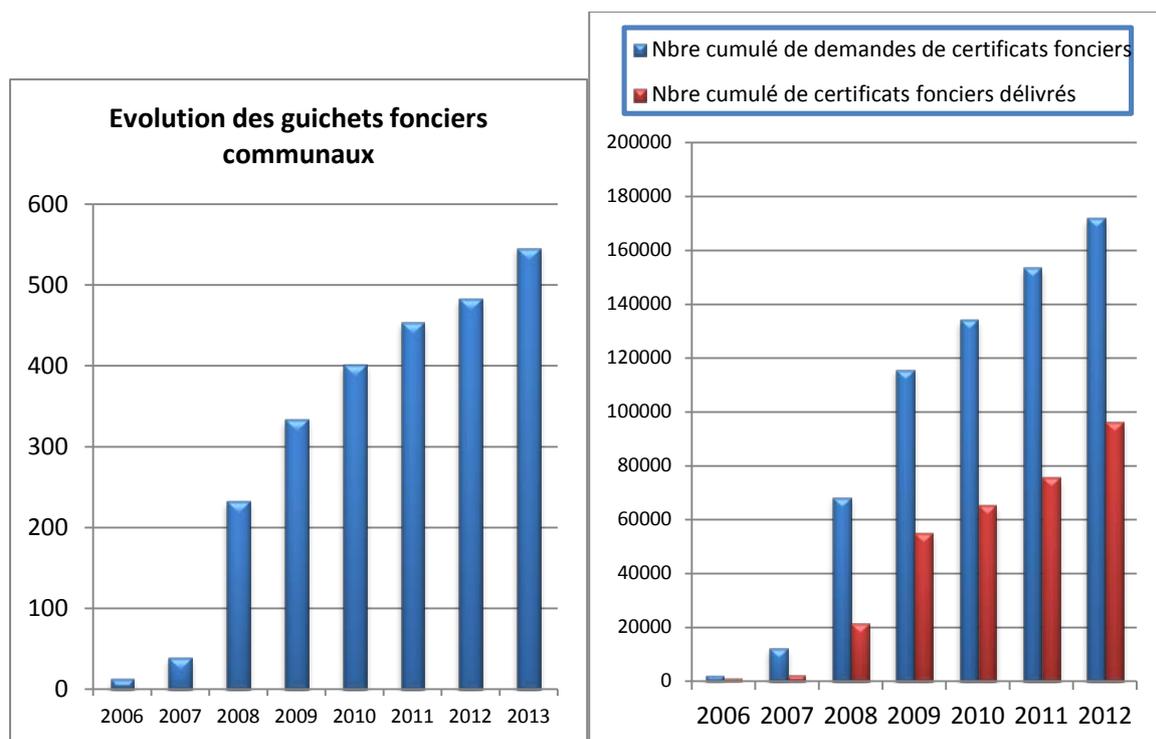
La réforme de 2005 et ses principales innovations – Le Gouvernement malgache s'est engagé en 2005 dans une ambitieuse réforme foncière dont les grandes lignes ont été tracées par une Lettre de Politique Foncière à la suite d'un processus consultatif avec des élus locaux, les administrations concernées, des organisations de la société civile et du secteur privé. La réforme foncière porte non pas sur une redistribution de terres, mais sur la formalisation des droits existants. Elle a permis l'adoption d'un nouveau cadre légal basé sur deux principes fondateurs : (i) la suppression de la présomption de domanialité¹²⁹ remplacée par une présomption de propriété privée et (ii) l'attribution d'une nouvelle compétence de gestion des terres aux Communes. Jusque-là, les terrains occupés mais non titrés étaient considérés comme supposés appartenir à l'Etat. Les nouvelles lois les considèrent désormais comme des propriétés privées supposées que les Communes nouvellement équipées de guichets fonciers sont maintenant chargées de formaliser en délivrant non pas des titres fonciers mais des certificats fonciers en suivant une procédure locale et contradictoire. Dès qu'elles sont équipées d'un guichet foncier, les Communes sont autorisées à délivrer des certificats fonciers d'une valeur juridique quasi égale à celle du titre. Cette réforme, mise en œuvre par le Programme National Foncier¹³⁰ a connu un démarrage prometteur : en 7 ans, un tiers des communes se sont équipées de guichets fonciers et ont délivré plus de 100.000 certificats, pour un coût moyen proche de \$15. Madagascar a maintenant deux systèmes de gestion foncière. L'administration foncière est

¹²⁹ Principe selon lequel toutes les terres non immatriculées sont supposées appartenir à l'Etat.

¹³⁰ Structure gouvernementale chargée de la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière et supportée par la communauté internationale.

chargée de la gestion des domaines de l'Etat et de la propriété privée titrée tandis que les Communes sont responsables de la gestion des propriétés privées non titrées¹³¹. Néanmoins, la montée en puissance de la gestion foncière communale est aujourd'hui hypothéquée par différentes contraintes techniques, institutionnelles et financières en partie liées à la crise politique, et l'objectif initial de la Lettre de Politique Foncière pour une « sécurisation foncière massive » reste très lointain si l'on considère les 9 millions de terrains dont les droits des occupants ne sont pas formalisés.

Premiers résultats de la réforme foncière – La gestion foncière décentralisée présente des résultats encourageants. Depuis 2006, 546 Communes sur 1.550 ont été équipées d'un guichet foncier communal. Elles ont reçu plus de 170.000 demandes et ont délivré plus de 100.000 certificats.



Cette nouvelle procédure de reconnaissance des droits de propriété privée non titrée par des commissions locales et sans inspecteur des Domaines ni géomètre permet une économie considérable de temps et de coût pour garantir officiellement un droit de propriété. Le coût moyen d'un certificat foncier oscille autour de \$14 et le temps moyen de procédure est d'environ 7 mois, ce qui est à comparer avec les \$500 et les 6 à 10 ans nécessaires en moyenne à l'établissement d'un titre foncier. La décentralisation de la gestion foncière a par ailleurs fortement augmenté le nombre d'acteurs en charge de l'immense tâche que représente la gestion des terres. Chacun des 546 guichets fonciers communaux dispose d'au moins un agent ce qui représente environ 600 à 700 nouvelles personnes compétentes en gestion foncière, et avec environ 10 Commissions de Reconnaissance Locale par commune, ce sont environ 15.000 personnes qui sont impliquées au moins temporairement dans la formalisation des droits sur la terre et payés pour ce travail.

Les résultats de cette première phase de réforme placent Madagascar parmi les pays connus pour avoir testé des pratiques innovantes. Le nombre de certificats délivrés et leur coût encore relativement élevé font que Madagascar n'a pas atteint les résultats quantitatifs du Rwanda ou de l'Ethiopie. Le Rwanda a réussi la performance d'une formalisation quasiment exhaustive des terres du pays, soit plus de 10 millions de parcelles enregistrées, tandis que l'Ethiopie a délivré plusieurs millions de certificats à très bas prix. La comparaison peut difficilement aller plus loin car la nature des droits reconnus et les dispositifs d'enregistrement sont totalement différents. Le certificat foncier malgache confère un droit de pleine propriété et non un droit d'usage, et la réforme foncière

¹³¹Voir annexe 2.

malgache met en place localement des bureaux permanents chargés non seulement du premier enregistrement des droits mais également de leur actualisation progressive. Ainsi, la suppression de la présomption de domanialité et la mise en place de services fonciers de proximité ont fait de la réforme foncière de Madagascar un modèle original qui intéresse d'autres pays de la région.

Les résultats en matière de modernisation de l'administration foncière et d'informatisation de la conservation des titres fonciers sont plus mitigés. Les avancées en matière de numérisation n'ont pas encore permis d'améliorer de manière significative la qualité des services rendus aux usagers. Les actions de modernisation engagées auprès de la moitié des circonscriptions du pays se sont pour l'instant limitées à une succession d'opérations ponctuelles d'informatisation ou à des achats d'équipements sans qu'un scénario global de modernisation n'ait été adopté. Les appuis à l'administration ont pu être perçus comme imposés et ont parfois rencontré des résistances. On assiste aujourd'hui à une situation de sous-emploi du parc informatique dont la maintenance est difficilement assurée. Le système du titre foncier reste néanmoins irremplaçable. Certes, il ne peut répondre à une forte demande en sécurisation foncière compte tenu de procédures compliquées et d'une administration aux capacités limitées, mais il est toutefois impossible de le supprimer sans risquer de porter atteinte à la crédibilité de l'Etat censé garantir la propriété selon la Constitution, et de provoquer de fortes contestations. La finalité de l'informatisation, la maintenance du matériel, le niveau de dématérialisation des informations foncières, le renouvellement et l'ajustement du personnel aux nouvelles fonctions de l'administration restent à déterminer dans le cadre d'un schéma directeur de modernisation et de restructuration de l'administration foncière.

La réforme foncière dans le contexte de crise politique : ralentissement et résilience – Depuis qu'un gouvernement de facto a pris le pouvoir en mars 2009, le développement de la réforme foncière s'est considérablement ralenti. Le rythme de création des guichets fonciers communaux a diminué depuis le début de la crise politique, tout comme le rythme de certification avec 32,000 certificats délivrés en 2009 contre une moyenne de 10,800 certificats délivrés par an de 2010 à 2012. La réforme foncière malgache est actuellement dans une période de transition entre la fin de sa première phase (2005-2009) et le démarrage attendu d'une deuxième phase. Depuis 2009, la réforme foncière se poursuit dans un contexte de crise structurelle de gouvernance qui a lourdement pesé sur le secteur foncier comme sur tout autre secteur d'activités. Au niveau local, les guichets fonciers communaux ont été fortement affectés par l'interruption des appuis de la communauté internationale alors que ces structures sont encore de création récente et restent fragiles. Toutefois, les communes ont fait preuve d'une résilience étonnante et le nombre de guichets fonciers n'a jamais cessé d'augmenter. 273 nouveaux guichets fonciers se sont créés depuis mars 2009, c'est-à-dire que 50 % des guichets se sont ouverts pendant la période de transition politique, ce qui témoigne de l'intérêt des Communes pour disposer de leur propre outil de gestion foncière. Plus de 80.000 demandes de certificats ont été déposées et plus de 60.000 certificats ont été délivrés depuis mars 2009. Ainsi 65 % des certificats fonciers ont été délivrés pendant la période de crise politique. Ces données montrent qu'une deuxième étape de la réforme foncière peut alors redémarrer dès la sortie de crise si des options de politique foncière sont clairement affichées et si le secteur foncier peut compter sur des appuis financiers extérieurs.

Un nouveau modèle de gestion foncière décentralisée – De récentes opérations pilotes ont testé dans cinq communes une nouvelle approche qui consiste à procéder à un inventaire systématique des terrains et à proposer un certificat foncier à bas prix dans le cadre d'une opération groupée. Au terme de seulement 7 mois de travaux de terrain, ces opérations présentent des résultats extrêmement prometteurs. Les communes disposent d'un recensement des terrains pratiquement exhaustif (près de 80 % des parcelles) et le nombre de certificats fonciers a explosé. Depuis 115 ans que le titre existe, ces communes n'avaient pu immatriculer que 0,7 % de leurs terrains. Depuis 4 ans que les guichets fonciers ont été installés dans ces cinq communes, 3 % des terrains ont été certifiés. En 7 mois d'opérations pilotes, 23 % des terrains sont certifiés ou en cours de certification. De 677 titres délivrés en un siècle, ces 5 communes comptent désormais 26.500 terrains certifiés, dont 23.000 ont été établis durant 7 mois d'opération pilote. A ce rythme, il ne faudra que quelques mois supplémentaires pour recenser toutes les parcelles de ces communes et environ 5 années pour

procéder à leur certification. La nouvelle démarche a divisé par 7 le coût de revient du certificat foncier habituellement payé par l'utilisateur. Le coût moyen de \$15 à l'échelle nationale est passé à \$1,90 par parcelle, y compris le coût du recensement. Cette approche plus systématique apporte de nettes améliorations et peut servir de modèle pour une extension de la gestion foncière décentralisée.

III. Défis principaux

a. *Contraintes politiques et institutionnelles*

Affichage politique moins net en faveur de la décentralisation de la gestion foncière – Le Gouvernement *de facto* au pouvoir depuis mars 2009 a cherché des alternatives à la politique foncière engagée par le précédent gouvernement. La volonté de réformer le secteur foncier est restée intacte, mais a été davantage orientée vers la modernisation des services fonciers –comme en témoignent la tentative de délivrer 75.000 titres fonciers, la création de nouvelles circonscriptions foncières ou bien encore la construction sur ressources publiques nationales de nouveaux bâtiments pour l'administration foncière. La décentralisation de la gestion foncière ne semble plus être considérée comme la priorité du ministère en charge du secteur foncier, même si cette tendance s'est récemment atténuée du fait de la mise en avant des guichets fonciers communaux dans la campagne présidentielle.

Opposition silencieuse à la gestion foncière décentralisée et stratégies pour le maintien d'une gestion foncière par le titre – Le manque de soutien à la décentralisation de la gestion des terres correspond à une certaine inquiétude des agents de l'administration foncière. Certains fonctionnaires craignent de voir leur rôle et leurs avantages remis en question par la réforme et tant qu'ils ont l'impression que le titre est en compétition avec le certificat, ils développent logiquement des stratégies défensives.

Discordance entre politique foncière et administration foncière – Une discordance s'observe aujourd'hui entre d'une part, une administration foncière formée et organisée pour faire fonctionner un système foncier basé sur la domanialité et sur l'immatriculation foncière et d'autre part, une nouvelle politique foncière basée sur une présomption de propriété privée et tournée vers la décentralisation. L'administration foncière, conçue depuis plus de 110 ans pour gérer le domaine de l'Etat et produire des titres, n'est pas organisée pour mettre en œuvre la nouvelle politique foncière, qui, sans remettre en cause la fonction essentielle de l'administration pour gérer le domaine privé et public, repose en grande partie sur les communes et le nouveau certificat foncier. Les agents des services fonciers ne sont pas ou peu formés à la gestion foncière décentralisée et ne sont pas motivés pour contribuer à l'essor d'un système pouvant être considéré comme concurrent. Par ailleurs, les agents des guichets fonciers ont été formés, parfois sommairement, dans le cadre de projets supportés par la communauté internationale, forcément temporaires. Leur niveau de compétence n'atteint pas toujours le niveau requis et leur remplacement est problématique, faute de formation permanente. Comme le PNF n'a plus d'agents de terrain, les guichets fonciers sont pratiquement laissés à l'abandon, avec très peu d'appui-conseil et d'encadrement, alors qu'ils sont chargés de nouvelles fonctions dans un domaine particulièrement sensible. Cette distance entre politique et administration peut entraîner une remise en cause de la pertinence de la nouvelle politique foncière. Des « Bureaux Spécialisés » ont été créés récemment à l'initiative de l'administration foncière pour le suivi et le contrôle des guichets fonciers, mais il est encore trop tôt pour évaluer leur performance.

Suspension des financements internationaux suite à la crise politique – Dans la mesure où l'Etat n'a pas mobilisé de ressources propres pour la réforme foncière, le processus a été déstabilisé quand les principaux bailleurs de fonds se sont retirés de Madagascar suite à la crise politique. Les appuis financiers à la réforme ont été sévèrement réduits, passant de \$11 million en 2008 à seulement \$1 million en 2009 et 2010, puis à \$600.000 en 2011 et 2012. Les activités de formation et de renforcement de capacités ont été brutalement interrompues dans plus de 250 communes. Le devenir

du Programme National Foncier et de l'Observatoire du Foncier reste incertain dans la mesure où ces institutions sont dépendantes des soutiens de la communauté internationale.

b. Contraintes juridiques

Conflits de compétences – La question des frontières de compétence entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés à propos des terrains relevant de la propriété privée non titrée (loi n°2006-31) reste à clarifier. L'enregistrement des droits sur ces terrains relève théoriquement de la compétence du guichet foncier communal, mais une procédure d'immatriculation foncière directe serait toujours possible. Par ailleurs, faute d'échanges d'informations foncières entre les communes et les services fonciers et en raison d'informations souvent incomplètes et peu fiables sur les terrains titrés, le risque est grand de procéder à des immatriculations sur des terrains certifiés et vice-versa, à des certificats sur des terrains titrés. Ces situations sont propices à des conflits de compétence entre les différentes institutions chargées de l'enregistrement des droits fonciers.

La persistance de statuts érigés à l'époque coloniale maintient plusieurs dizaines de milliers de familles rurales en situation d'insécurité – Depuis l'époque coloniale, l'administration a appliqué à des terrains de grande superficie des statuts particuliers aujourd'hui obsolètes -terrains titrés abandonnés de longue date, Périmètres de Colonisation (PC), Réserves Indigènes (RI), Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) et opérations cadastrales inachevées. La délivrance de certificats fonciers par les communes sur ces terrains n'est pas autorisée dans le cadre juridique actuel. Les procédures actuelles de régularisation des droits fonciers sur ces terrains ne sont pas adaptées car difficilement accessibles au commun des citoyens et il n'est plus possible de terminer les opérations cadastrales suspendues depuis plusieurs décennies. Les documents établis lors de cadastres réalisés depuis parfois plus de 70 ans sont détériorés ou perdus, ou sont toujours inscrits au nom d'arrière grands-parents. Pour remettre un titre, il faudrait aujourd'hui formaliser tout l'historique des transactions et des successions depuis les jugements des tribunaux terriers, ou reprendre les opérations de terrains, ce qui engendrerait des délais et des coûts considérables, dans un contexte où les moyens des services fonciers régionaux sont encore plus faibles qu'au moment de ces opérations cadastrales.

c. Contraintes opérationnelles et financières

La performance des guichets fonciers communaux reste insuffisante - L'objectif initial d'une sécurisation massive par des documents écrits, à l'échelle nationale et dans des délais raisonnables, reste encore hors d'atteinte. A raison d'une moyenne de 50 certificats fonciers distribués chaque année dans des communes qui comptent de 5.000 à 30.000 parcelles, il faudrait encore attendre entre 75 et 500 ans avant de parvenir à une garantie écrite de l'ensemble des terrains appropriés. Sont en cause la performance des guichets fonciers qui transforment seulement 40 % des demandes en certificats, la demande en certificats qui reste variable d'une commune à l'autre et les difficultés techniques pour l'élaboration des Plans Locaux d'Occupation Foncière¹³². Le coût du certificat reste un facteur limitant les demandes, mais il est à considérer parmi d'autres facteurs, dont le niveau d'éducation des ménages, la perception de fiabilité du certificat pour protéger les droits, ou la plus ou moins forte exposition des terrains à un risque de spoliation. Des travaux récents montrent également que 72 % des certificats ont été obtenus à l'occasion d'opérations groupées de certification. La réduction du coût du certificat et l'opportunité créée par des opérations groupées indiquent les pistes à suivre pour faciliter la certification.

Le faible rythme de sécurisation des terrains est également lié aux choix méthodologiques effectués au début de la réforme. Une démarche « à la demande » a en effet été préférée à une démarche systématique, avec le souci de certifier uniquement les terrains des propriétaires qui en exprimaient le besoin et qui en avaient les moyens, sans que le coût de certification ne pèse sur les budgets communaux. Le principe retenu a donc été de faire prendre en charge la totalité des coûts de

¹³² Il faut signaler les efforts récents de la Direction des Services Topographiques pour rendre les PLOF plus fiables au sein de quelques circonscriptions pilotes, appuyées par PGDI2.

certification par le requérant et la principale conséquence de cette démarche sporadique est que le nombre de terrains certifiés reste très limité. Ce principe mérite aujourd'hui d'être remis en question.

Le modèle économique du guichet foncier communal reste à mettre au point – Le fonctionnement annuel d'un guichet foncier revient à \$4.600, soit environ 10 % du budget communal moyen, ce qui reste modique. L'équilibre financier du guichet foncier peut donc être atteint à raison de 30 certificats par mois à \$15, ce qui ne permet pas de sécuriser un grand nombre de terrains. Jusqu'à présent, la plupart des maires ont privilégié la « vente » de certificats à prix relativement élevé afin de dégager des revenus immédiats et de compenser la faiblesse des budgets communaux. A ce prix de « vente » du certificat s'ajoute au fur et à mesure des cessions, les taxes sur les transactions foncières toujours perçues par l'Etat. Le coût du certificat pèse sur un rythme de certification qui est resté lent et un choix de politique foncière est à faire entre deux modèles :

- i. *Modèle actuel* – la certification se fait à la demande et est entièrement payée par le requérant. Le certificat revient alors à environ \$15 par certificat. Ce coût assez élevé pour les ménages ruraux a un effet limitatif sur les demandes et renvoie l'objectif d'enregistrement exhaustif des terrains à très long terme, mais le budget des communes est épargné ;
- ii. *Modèle certification groupée / fiscalité foncière* – la certification est plus systématique mais reste conditionnée à la demande des usagers lors d'un inventaire des terres à visée fiscale, réalisé par des agents payés par la commune. Le coût de revient du certificat avoisine \$2, ce qui, combiné à l'opportunité créée par l'inventaire, le rend plus incitatif. Des expériences récentes montrent que l'on pourrait certifier en moins de 5 années les terrains des communes où une demande existe.

d. Les limites conceptuelles de la réforme foncière

- ***Toujours pas de solutions pour les droits fonciers collectifs*** – La réforme foncière malgache reste en revanche centrée sur la reconnaissance de droits de propriété individuels ou familiaux et même si le certificat foncier peut être établi au nom de plusieurs personnes, la réforme n'a pas encore proposé de solutions viables pour la formalisation de droits collectifs sur des ressources communes.
- ***Des innovations en gestion foncière urbaine toujours attendues*** – La réforme foncière s'est orientée en priorité vers le monde rural et vers la formalisation de la propriété privée non titrée. La couverture assez importante des villes en titres fonciers a fait que le Programme National Foncier s'est essentiellement tournée vers les communes rurales. Une politique publique pour une meilleure gestion des terrains en ville et des vocations des espaces urbains reste à concevoir, notamment à la suite d'analyses et d'expérimentations qui n'ont pas encore été menées.
- ***Les effets de la sécurisation foncière se manifesteront à long terme et restent à mesurer*** – Les effets de la sécurisation foncière sur le marché foncier, sur le climat social, sur la productivité agricole, sur le rendement fiscal ou sur l'environnement, ne peuvent se mesurer que dans la durée et à partir du moment où une masse critique de terrains sécurisés est atteinte. La réforme foncière n'a eu jusqu'à présent que 6 années « actives » et les conditions n'étaient pas encore réunies au cours de la phase 1 pour engager un travail d'évaluation d'impact. Les hypothèses vraisemblables d'effets positifs restent à quantifier.

IV. Recommandations et conclusion

La gestion des terres est l'un des préalables essentiels à toute politique de développement. Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans la perspective de faire de la politique foncière un instrument de promotion du développement économique et social.

a. Recommandations à court terme

Au terme d'une première phase de réforme qui aura duré 8 années, une nouvelle phase de politique foncière pourrait s'engager en fonction de trois axes prioritaires :

- (i) ***Création d'une structure interministérielle de pilotage de la réforme foncière*** - Compte tenu du caractère transversal du secteur foncier et des interfaces entre sécurisation foncière, fiscalité, décentralisation, aires protégées, mines, investissements, agriculture, urbanisme et aménagement du territoire, une structure interministérielle sous l'autorité de la Primature permettrait au Gouvernement de disposer d'une vision et d'une capacité de mise en œuvre d'une politique foncière à la hauteur des enjeux cités ci-dessus. Cette structure impliquerait les différentes administrations concernées ainsi que des représentants des organisations de la société civile et des élus des communes urbaines et rurales. Cette structure, renforcée par une équipe d'experts, aurait pour mission de concevoir les axes stratégiques d'une deuxième phase de réforme et de coordonner sa mise en œuvre et les différents partenariats. Elle devrait contribuer à la conception des orientations d'ensemble du Gouvernement et serait également chargée de la mise en cohérence de la politique foncière avec les politiques sectorielles de développement –développement rural, ville, mines, secteur privé, décentralisation, fiscalité, aménagement du territoire-. Enfin, sur la base d'une information argumentée, elle devrait piloter un large débat national en préalable à la décision politique.
- (ii) ***Etat des lieux de la situation foncière au bout de 8 années de réforme*** – Un état des lieux actualisé et validé par le Gouvernement serait la première action à conduire par cette structure avec l'appui technique de l'Observatoire du Foncier. L'enjeu de cette revue de la situation de chaque circonscription foncière et guichet foncier est de rassembler les éléments nécessaires à un réajustement stratégique du processus de réforme en utilisant les recommandations des différentes évaluations et les propositions de restructuration du secteur foncier. Cette revue permettrait d'inventorier les informations encore manquantes mais nécessaires à la prise de décision, notamment sur le foncier urbain et sur les impacts de la sécurisation foncière.
- (iii) ***Mise à jour de la Lettre de Politique Foncière*** – La Lettre de Politique Foncière actuelle date de mai 2005. Son esprit et les orientations proposées restent pertinents mais, compte tenu des expériences de la première phase, certaines dispositions méritent d'être actualisées et validées par une nouvelle version de Lettre de Politique Foncière, tout en respectant les principes de concertation qui avait guidés le processus en 2004-05 et les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* approuvées par le Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale en mai 2012.
- (iv) ***Mise à jour de la Charte de Partenariat*** – La Charte de Partenariat ratifiée par le Gouvernement et 12 bailleurs de fonds en 2006 avait pour objectif de mettre en cohérence les différents appuis de la communauté internationale au secteur foncier malgache. Compte tenu des changements intervenus depuis 8 ans, le Gouvernement et la communauté des bailleurs aurait intérêt à élaborer une nouvelle version de cette Charte de façon à préserver la cohérence de la politique nationale foncière sur l'ensemble du territoire.
- (v) ***Renforcement de l'Observatoire du Foncier*** - Il est indispensable de maintenir à l'Observatoire du Foncier ses fonctions essentielles de mesure de performance des outils de la réforme et d'évaluation des effets de la sécurisation foncière afin de fournir les éclairages nécessaires aux décisions sur les orientations et les appuis à la politique foncière.

b. Recommandations à moyen terme

La nouvelle Lettre de Politique Foncière doit ouvrir de nouvelles perspectives afin de répondre aux enjeux d'une politique foncière adaptée aux besoins de l'économie et de la société malgache :

- (i) ***Proposition d'orientation n°1*** – *Evoluer vers un seul mode de gestion foncière, le certificat en milieu rural et le titre foncier en milieu urbain.*

La superposition de deux systèmes de gestion de la terre – titre et certificat – a montré ses limites ; elle est source de confusions étant donné l'absence d'échanges d'informations entre services communaux et administration foncière. Il semble indispensable d'évoluer vers un seul mode de validation des droits en ne considérant que le certificat en milieu rural et que le titre foncier en milieu urbain. Cette proposition tient compte de processus d'appropriation des terres, de statuts juridiques et de valeur des terrains qui relèvent de logiques très différentes à la ville ou à la campagne. Le milieu rural est encore majoritairement couvert de terrains relevant de la propriété privée non titrée et la commune est la seule compétente pour enregistrer les droits fonciers sur ces terrains. En revanche, 50 à 100 % des terrains des communes urbaines sont titrés. Le certificat foncier deviendrait le document exclusif de garantie des droits fonciers dans les communes rurales tandis que le titre foncier serait celui des villes. Les compétences de l'administration foncière seraient recentrées sur trois missions : (i) la gestion des domaines de l'Etat en ville et en milieu rural, (ii) la gestion des terrains titrés en ville et (iii) le suivi des guichets fonciers communaux.

L'unicité de la validation des droits a de nombreux avantages : (i) la mise en œuvre compliquée d'un double mode de validation des droits sur la terre est évitée, (ii) la compétition entre services fonciers et guichets communaux n'a plus de raison d'être, (iii) les faibles ressources humaines et financières de l'administration foncière seront utilisées plus efficacement car concentrées sur les villes, et (iv) l'apurement par l'administration de centaines de milliers d'immatriculations en instance en milieu rural n'est plus nécessaire si le certificat est considéré pour leur régularisation. Cette réorientation majeure exige un ajustement du cadre juridique pour formaliser la transformation des titres en certificats en milieu rural, et la mise en œuvre d'une capacité de formation et d'appui-conseil du personnel des guichets fonciers communaux. Cet ajustement permettrait également de renvoyer les statuts fonciers et domaniaux obsolètes dans le domaine de compétence des communes et faciliterait la régularisation des droits de dizaines de milliers de ménages ruraux. Cette transition peut se faire « en douceur ». Il suffit d'appliquer le principe de prescription de 20 ans des recours des tiers, même s'ils sont fondés sur la réactivation d'un ancien titre, lorsque le titulaire a négligé de faire valoir ses droits pendant plus de 20 ans. En revanche, cette orientation nécessiterait de reclasser certaines communes rurales en communes urbaines au vu de leur niveau avancé d'urbanisation et de leur couverture en terrains titrés. Elle suppose également un renforcement de capacités des services fonciers de l'Etat pour une action volontariste de régularisation, d'actualisation et de gestion des titres fonciers en ville.

- (ii) ***Proposition d'orientation n°2*** – *Faire du patrimoine en terres de l'Etat un levier de développement*

L'Etat connaît mal ses terres domaniales et éprouve des difficultés pour les gérer. Or, ces terrains pourraient être utilisés en priorité pour la mise en œuvre de différentes politiques sectorielles de développement, et notamment pour attirer des investisseurs. Un inventaire exhaustif des terrains immatriculés au nom de l'Etat élargi à l'échelle nationale permettrait de les recenser, de vérifier leur niveau d'occupation et d'évaluer leur intérêt pour différentes actions d'intérêt public. Ces terrains seraient à reclasser en fonction des politiques sectorielles et de leur occupation : maintien d'une affectation ou non à un département ministériel, récupération de terrains illicitement occupés ou cession à des particuliers, aménagement du terrain pour un intérêt public déterminé par un schéma d'aménagement ou un document d'urbanisme, constitution de réserves foncières et d'un catalogue immobilier destinés à la promotion d'investissements privés et de baux emphytéotiques.

Cet inventaire pourrait être réalisé par une agence parapublique spécialisée, dotée d'une capacité de médiation pour gérer les occupations de facto des terrains domaniaux immatriculés, et dont le fonctionnement pourrait à terme être assuré par les revenus générés sur contrats de bail. Les terrains domaniaux identifiés sont à reporter sur le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) et leur vocation sera à déterminer en cohérence avec les schémas d'aménagement communaux (SAC) et régionaux (SRAT).

(iii) Proposition d'orientation n°3 – Etendre le rôle de la Commune dans la gestion des terres et du territoire.

La généralisation d'une nouvelle approche combinant certification foncière groupée et fiscalité foncière peut s'envisager sur la base des expériences récemment capitalisées. Selon les moyens consacrés, 500 à 1.000 communes peuvent être ciblées dans les six années à venir. Le déploiement de cette démarche aura pour effets une augmentation considérable du nombre de terrains certifiés et une hausse des ressources budgétaires communales. Elle exige au préalable des ajustements juridiques, ou un consensus pour appliquer des dispositions légales existantes, permettant la gestion et la conservation selon un délai de prescription à déterminer des mutations foncières à l'échelle communale, la formation des agents de collectivités locales et d'opérateurs privés capables de mettre en œuvre ce chantier national et une administration centrale et déconcentrée capable de piloter cette entreprise d'envergure nationale. Au-delà de l'extension de la certification foncière, il s'agit d'étendre le rôle de la Commune dans la gestion foncière : aménagement du territoire et gestion des espaces publics notamment en milieu urbain, sécurisation des terrains à statuts collectifs, gestion des transactions foncières sur les propriétés privées et de leur fiscalisation, enregistrement des contrats en faire-valoir indirect, fiscalité, contractualisation avec des investisseurs sur des superficies moyennes.

(iv) Proposition d'orientation n°4 – Restructurer les institutions du secteur foncier.

La mise en œuvre de la politique foncière malgache, orientée vers la décentralisation et la modernisation, nécessite un portage par des institutions également rénovées, afin de répondre aux enjeux d'une politique foncière tournée vers le développement : inventaire et gestion appropriée du domaine de l'Etat, appui-conseil et formation de plusieurs centaines de guichets fonciers communaux, gestion informatisée des domaines et des immatriculations foncières en milieu urbain. Un audit institutionnel appuyé par la Banque Mondiale dans le cadre du PGDI2 doit apporter à la mi-2014 des propositions de restructuration institutionnelle de l'ensemble du secteur foncier, que la nouvelle version de Lettre de Politique Foncière pourra intégrer. Parmi les propositions attendues figurent la création d'un établissement public d'appui-conseil aux communes, l'externalisation de certaines fonctions actuelles de l'administration foncière, un dispositif institutionnel rénové chargé de la gestion domaniale, la mise en œuvre d'un Fonds National Foncier, la création d'un corps de fonctionnaires territoriaux chargés entre autres d'appuyer l'action foncière des communes ou la délégation de services de gestion foncière à des opérateurs privés tout en maintenant aux élus leurs responsabilités légales. Cette restructuration sera à décliner en schéma directeur de modernisation de l'administration foncière, en schéma directeur de la gestion foncière communale et en plan de formation aux métiers du foncier.

La réforme foncière, une dimension essentielle de la relance économique

La réforme foncière est clairement l'un des thèmes clés que le nouveau gouvernement devra traiter, pour les raisons suivantes :

- Tous les secteurs, que ce soit l'agriculture ou l'aménagement du territoire, l'environnement ou les finances, la décentralisation ou le tourisme, l'industrie, les mines ou l'urbanisme, doivent composer avec des droits fonciers rarement clarifiés, ce qui démotive l'investissement, peut accentuer les conflits, affecte le climat des affaires et réduit le potentiel fiscal.

- Une gestion claire et transparente des droits sur la terre est l'une des conditions à la stabilité politique et à la relance de l'économie. Elle participe à l'apaisement du climat social et à l'attraction d'investissements tout en évitant des transactions opaques qui pourraient conduire à de nouveaux cycles de revendication et de crise politique.
- La gestion des terres préoccupe la société malgache depuis plusieurs décennies et si elle n'est pas correctement traitée, elle peut déstabiliser des équilibres sociaux et économiques déjà affectés par la crise politique. Plusieurs organisations de la société civile et communautés locales en sont conscientes. Elles ont revendiqué la poursuite de la réforme foncière et certains maires ont réussi à créer leur propre guichet foncier sans aucun appui.

Une réforme foncière est un processus qui s'inscrit nécessairement dans la durée, sur au moins 15 ans. Madagascar dispose aujourd'hui d'une expérience innovante en matière de gestion des terres, construite durant ces premières années de réforme et qui a permis des progrès considérables au cours de la première phase. La poursuite du processus est conditionnée à au moins trois facteurs : (i) une volonté politique clairement affichée pour une nouvelle répartition de compétences entre collectivités locales et structures déconcentrées, dans un cadre administratif et juridique rénové ; (ii) la mise à disposition de ressources humaines publiques et privées grâce à une politique de formation aux métiers du foncier et (iii) des ressources financières générées par un dispositif de redistribution national, tel le Fonds National Foncier. Des conditions optimales seront alors réunies pour le lancement d'une deuxième phase de réforme foncière susceptible d'apporter des solutions à la hauteur des enjeux.

Annexe1 -- Références bibliographiques

- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, juin 2012. « *Décentralisation de la gestion foncière : vers un legal empowerment ?* ». Landscape 006. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 19 pages.
- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, décembre 2012. « *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes d’habilitation juridique des populations rurales ?* ». Publication scientifique. Colloque SFER, INRA, CIRAD, Toulouse School of Economics, Toulouse, 13 et 14 décembre 2012. Observatoire du Foncier. 31 pages.
- Andrianirina, Nicole ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine, avril 2013. « *Malagasy local land offices: what are the determinants of their integration in the local governance?* ». Article scientifique. World Bank Annual Conférence on Land and Poverty – Washington DC. Observatoire du Foncier, CIRAD. 15 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Legendre, Rémi, Novembre 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : rapport final synthétique* ». Observatoire du Foncier, MATD, PNF. 43 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Ramarojohn, Landry ; Burnod, Perrine ; Teyssier, André, juin 2010. « *Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar.* ». Rapport d’étude. Observatoire du Foncier, PNF, CIRAD. 56 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Teyssier, André, mars 2010. « *Large-scale agricultural investments in Madagascar: lessons for more inclusive models* ». In Cotula, L. & Léonard, R., « *Investing in partnership: Agricultural investment and collaborative business models* ». Highlights from an international lesson-sharing workshop (Maputo, 17th – 18th March 2010). Publication scientifique. IIED, IFAD, Observatoire du Foncier, CIRAD. 144 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, juin 2012. « *Madagascar : Land Governance Assessment Framework* ». Rapport d’évaluation. Banque Mondiale. 172 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, mai 2009. « *Réforme foncière, les usagers sont –ils satisfaits ?* ». Landscape 001. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 15 pages.
- Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, novembre 2009. « *Guichet foncier, service communal ou greffon des projets de développement ?* ». Landscape 002. Notes de réflexion de l’Observatoire du Foncier. 16 pages.
- Banque Mondiale, UN–Habitat, 2011. « *Défi urbain : Analyse du marché foncier formel* ». Rapport d’étude. 165 pages.
- Boué, Céline, septembre 2008. « *Déterminants des stratégies de sécurisation foncière dans un contexte de réforme institutionnelle à Madagascar. Etude de cas dans la commune rurale de Faratsiho, Hautes Terres malgaches* ». Mémoire de Master Recherche 2 – Economie et Gestion du Développement Agricole. SupAgro, Université Montpellier 1, PNF, Observatoire du Foncier. 150 pages.
- Burnod, Perrine ; Andrianirina, Nicole ; Boué, C. ; Gubert, Flore ; Rakoto –Tiana, Nelly ; Vaillant, Julia ; Rabeantoandro, Rado ; Ratovoariny, Raphael, avril 2012. « *Land Reform And Certification in Madagascar: Does Perception of Tenure Security Matter and Change* ». Publication scientifique. Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté Avril 2012. Washington DC. Observatoire du Foncier, CIRAD, IRD. 35 pages.
- Burnod, Perrine ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Teyssier, André, février 2013. « *Processus d’acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ?* ». Publication scientifique. In Cahier de l’Agriculture, Volume 22, numéro 1, janvier – février 2013. CIRAD. 7 pages.

- Burnod, Perrine ; Gingembre, Mathilde ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, mars 2013.« *Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar* ». Publication.In Development and Change special issue.« Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land ».Volume 44, Issue 2. March 2013. Pages 357 – 379.
- Byamugisha, Frank, 2013. « *Securing Africa’s Land for Shared Prosperity.A Program to Scale up Reforms and Investments.* » Africa Development Forum.World Bank / AFD, 231 p.
- Cabinet ECR, juillet 2006. « *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l’exécution des procédures foncières* ».Millennium Challenge Account. 30 pages.
- Cabinet Eurata, février 2006. « *Etude de faisabilité de la contractualisation des opérations de modernisation des Services Fonciers Régionaux de la Côte Est* ». Rapport d’étude. MAEP, DCEM, PNF. 120 pages.
- Cabinet FTHM, août 2007. « *Conception du plan d’externalisation du service topographique et du cadastre, et étude de l’état des lieux des établissements de formation* ».Rapport d’étude. Millennium Challenge Account, MAEP, PNF. 140 pages.
- Cabinet FTHM, juillet 2009. « *Appui a la conception d’un fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ».Rapport d’étude. Millennium Challenge Account, PNF. 120 pages.
- Cabinet SOFRECO, juin 2006. « *Modernisation des Services fonciers régionaux dans les deux zones MCA et Antananarivo* ». Rapport d’étude. Millennium Challenge Account. 121 pages.
- CITE, janvier 2006. « *L’inventaire et classement des archives foncières – Manuel d’archivage dans les services fonciers* ».Rapport de prestation. Millennium Challenge Account.
- Comby, Joseph, juillet 2012.« *Sécurisation foncière dans les pays du Sud - les limites du modèle malgache* ».Article. Etudes Foncières n°158, juillet – août 2012. 5 pages.
- Comby, Joseph, septembre 2011. « *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar* ». Rapport d’évaluation. Observatoire du Foncier. 81 pages.
- Consortium ATW Consultants, Ingenyosa, MadaGeomatic, février 2005.« *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques* ». Rapport d’étude. SCAC, PNF. 95 pages.
- De Satgé, Rick ; Kleinboi, Karin ; Christopher, Tanner, Juin 2011. « *Decentralized land governance: case studies and local voices from Botswana, Madagascar and Mozambique* ».Rapport d’étude. Institute for Poverty, Land, And Agrarian Studies (PLAAS). 119 pages.
- Droy, Isabelle ; Bidou, Jean – Etienne ; Rasolofo, Patrick, janvier 2010. « *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d’une gestion décentralisée à Madagascar* ». Publication scientifique. IRD, CNRS, ROR. Taloha n°19.
- Evers, Sandra ; Burnod, Perrine ; Teyssier, André ; Andrianirina–Ratsialonana, 2011.« *Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims* ». Ouvrage d’édition.
- Giovarelli, Rennee, août 2006. « *MCC Madagascar projet foncier – Matières relatives au genre à prendre en compte* ». Millennium Challenge Corporation. 10 pages.
- Harissou, Abdoulaye, 2011. « *La belle inaboutie, le cas de Madagascar* ». In « *La terre, un droit humain* ». Ouvrage d’édition. Ed. Dunod. 196 pages.
- IGN, Cap Gemini, 1999. « *Système de cadastre numérique de Madagascar* ».Rapport d’étude. ProgrammeEnvironnemental, DDSF.
- Jacoby, Hanan ;Minten, Bart, juin 2007. « *Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar* ».Publication scientifique.The World Bank Economic Review, Vol. 21, n°3. Pp. 461 – 485. BanqueMondiale.25 pages.

- Neimark, Benjamin, mars 2013. « *The land of our ancestors : Property rights, social resistance, and alternatives to land grabbing in Madagascar* ». Workingpaper. Land Deal Politics Initiative. 25 pages.
- Pallas, Sabine, septembre 2007. « *L'aspect genre dans le processus de réforme foncière* ». Atelier de restitution d'étude, FAO, 05 octobre 2007. International Land Coalition, SAHA, Programme National Foncier.
- Programme National Foncier, novembre 2009. « *Guide pratique de la gestion foncière décentralisée* ». Manuel opérationnel. MAEP. 125 pages.
- Raparison, Eric, octobre 2009. « *Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier* ». Mémoire de Master 2 Etudes Africaines – Droits africains. Université Paris 1, Panthéon – Sorbonne. 129 pages.
- Rasamimanana, Vololona, 2008. « *Réflexions sur les inégalités de genre liées à l'accès à la terre et leurs conséquences sur les femmes rurales à Madagascar* ». Atelier Accès à la terre en milieu rural en Afrique : stratégies de lutte contre les inégalités de genre. Bruxelles: FAO – Dimitra.
- Ratovoarinony, Raphaël ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Burnod, Perrine ; Rabeantoandro, Rado, juin 2011. « *Certificat foncier : pourquoi ? pour qui ?* ». Landscape 004. Notes de réflexion de l'Observatoire du Foncier. 16 pages. OF, CIRAD.
- Rochegeude, Alain ; Razafiarijaona, Jules, 2008. « *Rapport d'étude sur les besoins en formation pour la réforme foncière à Madagascar* ». Rapport d'étude. PNF.
- Rochegeude, Alain, juin 2010. « *La nouvelle politique foncière de Madagascar : l'invention de la propriété gasy* ». Publication scientifique. LAJP Université Paris 1. 16 pages.
- SAHA, Observatoire du Foncier, SIF, HARDI, EFA, FVTM, 2011. « *Propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière* ». Rapport d'étude. SAHA, OF, SIF, HARDI, EFA, FVTM.
- Teyssier, André ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo ; Razafindralambo, Ramy ; Razafindrakoto, Yolande, mai 2009.« *Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière* ».In Colin, J-P., Léonard, J-P., Le Meur, P. « Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales ». IRD – Karthala : pp. 273 – 297.
- Teyssier, André ; Ramarojohn, Landry ; Andrianirina–Ratsialonana, Rivo, 2010. « Des terres pour l'agro-industrie malgache : un dilemme pour la politique foncière malgache ». Publication scientifique. Echogeo.
- Teyssier, André ; Ravelomanantsoa, Zo ; Raharison, Henri, 2008. « *La réforme foncière ou le pari de la compétence locale* ». In Frédéric Sandron : Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. CITE – Karthala. pages.19-33.
- Teyssier, André ; Ravelomanantsoa, Zo, juillet 2008. « *Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens* ». Article. Etudes foncières n°134, juillet – août 2008. CIRAD, PNF. Pages.34 – 38.
- Teyssier, André, juin 2010.« *Décentraliser la gestion foncière ? L'expérience de Madagascar*». Article de revue. Perspectives n°4. CIRAD. 4 pages.
- Thinon, Pascal ; Rakotoarison, Thierry, 2013. « *Etat des lieux de la réorganisation et de la modernisation des Services fonciers de l'Etat à Madagascar* ». Rapport d'étude.PGDI.62 pages.
- Üllenber, Alfons, décembre 2009. « *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in Madagascar* ».Country profile.GTZ.36 pages.
- Widman, Marit, 2012. « *The outcome of a "gender neutral" reform. Why don't couples apply for joint land certificates for co-owned land in Madagascar?* ».Communication à la conférence

Liste des Acronymes

Administration Foncière	
AMVR	Aires de Mise en Valeur Rurale
LPF	Lettre de Politique Foncière
PC	Périmètres de Colonisation
PGDI2	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel - Phase 2
PIF	procédure d'immatriculation foncière
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
RI	Réserves Indigènes
SAC	schémas d'aménagement communaux
SRAT	schémas d'aménagement communaux et régionaux

Annexe 2

Statuts fonciers et domaniaux et répartition de compétences entre administration foncière et communes

