



---

*6èmes Journées de recherches en sciences sociales*

*Toulouse School of Economics, les 13 et 14 décembre 2012*

Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes  
d'habilitation juridique des populations rurales ?

---

Nicole Andrianirina

Doctorante en Sciences Economiques

Cirad, UMR MOISA

Observatoire du Foncier, Antananarivo, Madagascar

[andrianirinani@gmail.com](mailto:andrianirinani@gmail.com)

Rivo Andrianirina-Ratsialonana

Directeur

Observatoire du Foncier, Antananarivo, Madagascar

[ratsialonana@observatoire-foncier.mg](mailto:ratsialonana@observatoire-foncier.mg)

Perrine Burnod

Economiste

Cirad, UMR TETIS

Observatoire du Foncier, Antananarivo, Madagascar

[perrine.burnod@cirad.fr](mailto:perrine.burnod@cirad.fr)

# Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar: quels effets en termes d'habilitation juridique des populations rurales ?

---

## Résumé

La politique foncière malgache, en cours depuis 2005, appartient à une nouvelle génération de réforme foncière. Elle promeut la reconnaissance légale des droits fonciers existants (par la certification) et la décentralisation de la gestion foncière au niveau des communes. Malgré le changement de paradigme qui sous-tend cette nouvelle vague de réforme, elle suscite les mêmes attentes : l'amélioration de l'investissement, de l'accès au crédit et de la régulation des marchés fonciers. Après 2 à 3 ans de mise en place des institutions de proximité en charge de la mise en œuvre de ces réformes, cette communication analyse la nature de ses effets ainsi que le profil de ses bénéficiaires. Elle propose notamment de ne pas focaliser l'analyse sur les seuls effets inclusifs ou exclusifs de la certification foncière mais de prendre en compte un éventuel phénomène plus large d'autonomisation juridique des populations. La communication montre que la décentralisation de la gestion foncière, par la création de guichet foncier, offre un accès plus aisé et plus équitable à l'information légale, aux institutions de l'Etat, aux dispositifs de légalisation des droits et de résolution des conflits. Mais elle souligne également que ce processus en cours d'autonomisation juridique doit être encore plus inclusif pour toucher réellement les plus vulnérables et discute des alternatives pour renforcer ce processus sans dénier la réalité des pratiques et règles locales de gestion foncière.

**Mots clés :** certificat foncier, réforme foncière, autonomisation juridique, sécurisation foncière, Madagascar.

**JEL :** Q15, R52, Q12

## Abstract

The Malagasy land reform, ongoing since 2005, belongs to the new generation of land reforms. It promotes the legal recognition of existing landholders' rights (through certification) and the decentralization of land management. Despite the change of paradigm underlying this new wave of reforms, premises and expectations remain unchanged: rights formalization is a prerequisite to reduce conflicts over land rights, improve access to credit, boost productive investments and stimulate land markets. But before analyzing economic impacts, the paper explores who benefit from the land reform. It notably proposes not to focus only on the certificate holders but to take in account the whole process of legal empowerment. The paper shows then that decentralization of land management (through the creation of local land offices) offers a better and a more equitable access to legal information, land administration institutions, legalization of rights and devices of conflict resolution. But it also underlines that this ongoing process of legal empowerment still need to be more inclusive for the poor and discusses the ways to reinforce this process without denying the reality of local practices on land tenure.

**Keywords:** land certificate, land reform, legal empowerment, tenure security, Madagascar.

**JEL :** Q15, R52, Q12

## 1. Introduction

Depuis les années 1990, une nouvelle vague de réforme foncière a vu le jour dans les pays du Sud. Auparavant, les réformes foncières visaient à imposer un système basé sur la propriété privée et sur la délivrance de titres fonciers. Elles ne prenaient pas forcément en compte les systèmes de droits fonciers locaux, basés en partie sur des règles coutumières. Depuis les années 1990, les réformes visent à accompagner les changements de ces systèmes de droits fonciers locaux en permettant une reconnaissance légale des droits fonciers existants (Bruce et al., 1994). Elles visent également à décentraliser la gestion foncière pour instaurer au niveau local des processus innovants de reconnaissance des droits, permettant de réconcilier légalité et pratiques locales (Le Roy *et al.*, 1996, Lavigne-Delville (dir), 1998).

La réforme foncière malgache appartient à cette seconde génération de réforme (Teyssier *et al.*, 2009). Son objectif est de contribuer à une sécurisation foncière massive accessible au plus grand nombre et à moindre coût (Ministère de l'Agriculture, 2005). Des efforts importants ont en effet été engagés depuis 2005 par le gouvernement malgache avec le support de diverses agences de développement pour améliorer et faciliter la sécurisation foncière légale. Les mesures phares de la réforme foncière consistent en la refonte du cadre législatif, la modernisation des services fonciers et la décentralisation de la gestion foncière. Depuis 2005, les terres non titrées mais appropriées ne relèvent plus de la propriété de l'Etat mais de la propriété privée non titrée (PPNT). De plus, la réforme foncière confère aux communes de nouvelles prérogatives. Ces dernières peuvent, par la création d'un guichet foncier et sous réserve d'une validation sociale locale, reconnaître légalement les droits fonciers des usagers sur les terres relevant de la PPNT et délivrer un certificat individuel ou collectif<sup>1</sup> : le « certificat foncier » ou « kara-tany ».

A Madagascar, à l'instar de nombreux pays (Benjaminsen et Lund, 2004 ; Deininger *et al.*, 2008), la reconnaissance légale des droits a été justifiée par un besoin massif en sécurisation et a été perçu comme un pré-requis à la réduction des conflits fonciers, à l'amélioration de l'accès au crédit, de l'investissement et de la fluidité des transactions foncières – cf. Lettre de Politique foncière (MinAgri, 2005). Cependant, en amont des effets économiques en termes

---

<sup>1</sup> Le processus de délivrance des certificats fonciers a pour objectif de faciliter l'accès à une sécurisation foncière légale, et dans ce sens, d'être plus rapide et moins coûteux que le titre, et surtout de reposer sur une validation sociale des droits fonciers existants, impliquant de ce fait différents acteurs locaux. Le certificat foncier est un document qui reconnaît légalement les droits de propriété des propriétaires considérés jusqu'alors comme propriétaires coutumiers. Ils ont les mêmes attributs que le titre (cessible, transmissible, hypothécable).

de crédit, d'investissement ou d'activités des marchés<sup>2</sup>, il semble important d'analyser qui sont les individus/collectifs qui recourent à la certification. L'objectif de cette communication est donc de savoir si la décentralisation de la gestion foncière et de la certification ont bénéficié au plus grand nombre ou, au contraire, elles ont favorisé une minorité (les plus riches, les plus éduqués, les propriétaires originaires de la région depuis plusieurs générations, les hommes, etc.) et reproduit ainsi les écueils des réformes promouvant le titre foncier (e.g. Laville Delvigne, 1998 ; Deininger et Feder, 2009). De plus, en vue de dépasser une analyse centrée sur le seul recours aux certificats, l'objectif de cette communication est d'examiner un impact de la réforme tout aussi important mais largement moins étudié : les changements en termes d'autonomisation juridique des populations (Cousins, 2009 ; Assies, 2009). Cette communication s'attache pour cela à analyser les changements en termes d'accès à l'information légale, aux outils de sécurisation et aux instances d'autorité légales au niveau local.

Une fois quelques éléments de définition du concept d'autonomisation juridique ou, pour reprendre le terme anglais également entré dans la grammaire des praticiens francophones, du « *legal empowerment* », nous proposons un cadre d'analyse adapté au contexte de la décentralisation de la gestion foncière. Les résultats présentés concernent 4 communes de Madagascar sur lesquelles ont été menées à la fois des enquêtes quantitatives auprès de représentant de ménages détenteurs ou non de certificats fonciers et d'investigations qualitatives menées au niveau local auprès des institutions – basée sur des règles légales et/ou locales - en charge de la gestion foncière.

## **2. Le « legal empowerment » : définition et méthodologie retenues**

### **Habilitation juridique**

Bien que l'habilitation juridique des populations ait été présente dans les projets des institutions internationales depuis des décennies, le terme anglo-saxon de « *legal empowerment* » est apparu pour la première fois en 2001 dans un rapport de l'Asian Development Bank. Ce concept a été traduit en français par « renforcement des capacités juridiques », « capacitation juridique », « habilitation juridique » ou « autonomisation

---

<sup>2</sup> Effets dont les liens de causalité avec la sécurisation foncière sont sujets à controverses et souvent bidirectionnels (Deininger et Feder, 2009 ; Colin et *al.*, 2009).

juridique ». Dans les années 2000 et en fonction des institutions internationales<sup>3</sup>, son cadrage a évolué et les définitions se sont multipliées. Quelles que soient ces définitions, le *legal empowerment* inclut les **processus et actions visant à promouvoir l'accès des pauvres (ou groupes marginalisés) aux informations sur leurs droits, et à favoriser leur accès aux différents services et procédures juridiques incontournables pour consolider, revendiquer et protéger ces droits** (Cotula et Mathieu, 2008). Si cette notion se réfère en général au cadre juridique formel, elle peut être étendue aux instances para-juridiques et locales ou coutumières<sup>4</sup>. Elle n'est pas ici limitée à la vision largement diffusée et controversée par De Soto, cette dernière ne faisant que proposer une imposition du droit formel dans des approches descendantes, normatives et supposant un fonctionnement mécanique et apolitique du capitalisme (Assies, 2009 ; Cousins, 2009).

Les praticiens du développement font l'hypothèse que les individus ou groupes « marginalisés », sur la base d'une meilleure connaissance et mobilisation des outils juridiques, acquièrent un meilleur contrôle sur les décisions et les processus qui affectent leur quotidien (Golub, 2010). Ces groupes dits « marginalisés » peuvent inclure les ménages à faible revenu, les femmes, les groupes minoritaires, ainsi que les exclus sociaux. Les travaux analysant ce processus d'autonomisation annonce comme résultats une contribution à la réduction de la pauvreté (Singh, 2009) - grâce notamment à des changements dans les rapports de pouvoirs (Coussin, 2009) et, en traitant des groupes défavorisés comme des citoyens à part entière et acteurs de développement, la promotion d'une gouvernance plus ouverte (Golub, 2010)<sup>5</sup>.

### **Habilitation juridique dans le contexte du foncier**

Appliquée au contexte des tenures foncières, l'habilitation juridique peut être définie comme les processus et actions grâce auxquels les individus, notamment les plus pauvres, acquièrent une meilleure connaissance, se sentent plus confiants et finalement plus en mesure pour mobiliser les institutions et procédures juridiques pour affirmer, documenter et protéger leurs droits fonciers (Assies, 2009). Lorsque la réglementation et les procédures risquent d'être

---

<sup>3</sup> UNDP, FAO, USAID, etc.

<sup>4</sup> Les instances d'autorités locales ou coutumières peuvent participer et être inclus dans le processus du *legal empowerment* (ex. pour la résolution des litiges). Le terme anglo-saxon « *legal* » peut se référer aux règles en général qu'elles émanent de l'Etat ou d'une autre organisation, et non uniquement au cadre juridique national.

<sup>5</sup> A Madagascar, la création de nouvelles institutions ayant pour mission l'information et/ou l'accompagnement juridique (Trano Aro Zo - justice de proximité) ainsi que les expériences de gestion participative des budgets communaux basées sur des assemblées participatives villageoises, constitue des illustrations de dynamiques de « *legal empowerment* ».

inaccessibles pour les pauvres, les actions visant une autonomisation juridique peuvent inclure les changements juridiques et institutionnels qui rendent les procédures plus simples et moins coûteuses, et les administrations en charge plus redevables, conviviales et accessibles (Hatcher et al, 2010). Mais au-delà de ces dimensions « techniques » ou « pratiques », le processus de *legal empowerment* suppose/nécessite également le rapprochement des lois aux pratiques et l'adaptation des procédures de formalisation aux besoins et aux conceptions des détenteurs de droits fonciers. Il inclut aussi l'accès aux institutions d'arbitrage et de recours, notamment aux institutions basées sur le cadre légal (conseil communal, tribunaux de première instance, cour d'appel) tout en pensant leur articulation aux autorités tirant leur légitimité de règles locales / coutumières (Wojkowska et Cunningham, 2010).

### 3. Méthodologie

#### Un processus en 4 étapes

Plusieurs auteurs ont défini les différents éléments pour asseoir et analyser le processus de *legal empowerment*. Ils ont introduit quatre étapes, connues sous l'appellation de continuum pour la sécurisation des droits fonciers (adapté de Bruce et al, 2007 ; Hatcher et al., 2010), qui peuvent se décliner comme suit :

- **Rénovation ou adaptation du cadre légal** : suppose l'existence d'un cadre légal au niveau national conférant des compétences au niveau local et reconnaissant effectivement les droits des individus et collectifs et s'appuyant sur les dispositifs locaux de définition et de validation de ces droits ;
- **Disponibilité des informations sur les lois** : introduit l'existence d'outils et de supports de diffusion et de vulgarisation des textes légaux ainsi que des procédures ;
- **Connaissance du contenu des lois et des institutions en charge de l'application de ces droits** : sans que les individus en aient une connaissance approfondies et détaillées, ils connaissent l'existence d'outils juridiques et/ou d'institutions en mesure de les renseigner et/ou de les appuyer ;
- **Capacités (financière, sociale, juridique) pour mobiliser les outils et interagir de façon effective avec les représentants des institutions compétentes**. Cela suppose l'existence de mécanismes jugés pertinents localement et à des conditions et coûts accessibles pour permettre aux individus/collectifs et, en particulier, aux plus vulnérables, de surmonter les barrières identitaires, bureaucratiques et financières.

**Figure 1 : Un cadre d'analyse du 'legal empowerment' en 4 étapes**



*Source : Observatoire du Foncier, adapté de Bruce et al. (1994) et Mathieu (2008).*

### **Analyses quantitatives et qualitatives**

Cette communication repose sur l'analyse de données issue d'une enquête quantitative à grande échelle et d'entretiens qualitatifs conduits dans 4 communes malgaches disposant de Guichets Fonciers.

L'enquête quantitative porte sur la perception et les effets de la réforme foncière (par) au niveau des ménages. Elle a été réalisée en 2011 dans le cadre d'un projet de recherche associant des experts et chercheurs de l'Observatoire du Foncier, de l'IRD et du Cirad financés dans le cadre de dispositif de coopération franco-malgache (C2D<sup>6</sup>). Menée dans 4 Régions et 9 Communes dotées de Guichets Fonciers présentant des dynamismes contrastés, l'étude a été réalisée sur la base d'enquêtes auprès de 1 862 ménages en milieu rural. La présente étude concerne 4 de ces Communes, totalisant 837 ménages enquêtés.

Les régions et communes ont été choisies de façon raisonnée afin d'avoir des contrastes en termes de population, de territoire, de gestion foncière et d'activités du guichet en termes de certification. Dans chaque commune, les ménages ont été choisis aléatoirement mais de façon à avoir au moins un tiers des ménages enquêtés engagés dans le processus de certification (i.e

---

<sup>6</sup> C2D – Contrat désendettement et développement coordonné côté malgache par le gouvernement et les ministères concernés et du côté français, entre autres, par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes et l'Agence Française de Développement

ayant demandé ou obtenu au moins un certificat)<sup>7</sup>. La base de données mobilisée dans cette étude est donc composée d'informations concernant 837 ménages dont 39% ont demandé ou obtenu un certificat, et 3 173 parcelles dont près de 20% sont certifiées ou en passe de l'être. Tous les résultats sont pondérés à fin d'être représentatifs à l'échelle des communes<sup>8</sup>. Les résultats sont représentatifs à l'échelle des communes enquêtées mais non de l'ensemble des communes dotées d'un guichet foncier.

Le questionnaire, inspiré des questionnaires utilisés dans d'autres enquêtes (e.g. Ratovoarinony et al., 2011 ; Boué et al., 2011) a été construit afin d'inclure des modules sur la composition et la richesse du ménage<sup>9</sup> ; la description des parcelles (localisation, superficie, activité, ayant-droits ou propriétaires, mode d'acquisition) ; l'identification des modes de sécurisation (reconnaissance sociale, petits papiers, certificat, titre, autres) ; les motifs de recours à la certification ; les conflits fonciers, l'accès au crédit, l'investissement sur les parcelles agricoles.

Pour le recueil d'informations qualitatives, des entretiens collectifs ont été réalisés avant le passage des questionnaires adressés au ménage<sup>10</sup> et surtout, quatre séjours de 10 à 15 jours chacun ont été réalisés par deux membres de l'équipe de l'Observatoire dans les 4 communes : Manandona (Région Vakinankaratra), Ampanihy (Région Menabe), Antsakoamanondro (Région DIANA), et Benavony (Région DIANA). Le choix de ces communes repose sur la volonté de refléter des niveaux d'activité contrastés des Guichets Fonciers. L'objectif de ces études qualitatives était de mieux connaître la trajectoire du guichet et ses rôles dans la gestion foncière communale au-delà de celui de délivrance de certificats: diffusion et de partage de l'information, intervention dans la résolution des conflits, articulation avec les activités de communales de fiscalité ou d'aménagement, etc. Des

---

<sup>7</sup> Les ménages détenteurs de certificats ont été identifiés de façon aléatoire dans le registre des demandes de certificat tenu par l'agent de guichet foncier. Les autres ménages ont été sélectionnés de façon aléatoire sur le terrain en interrogeant dans les hameaux les habitants d'une maison sur quatre.

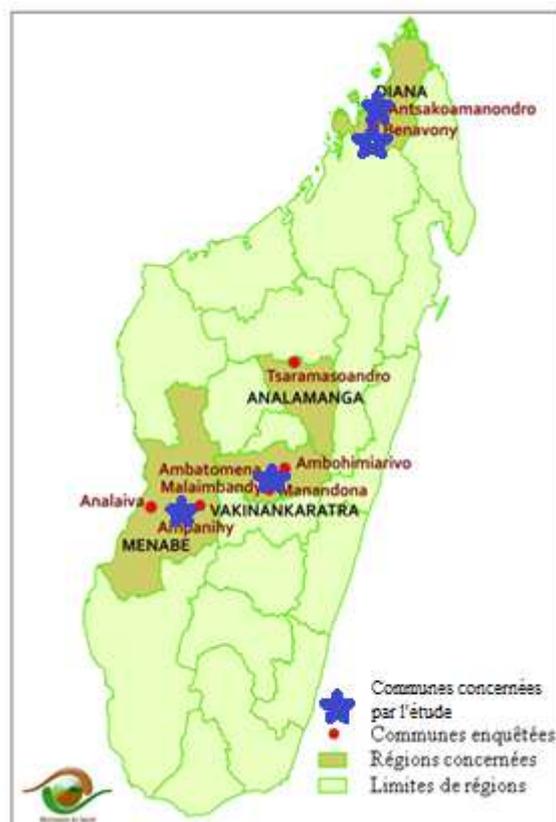
<sup>8</sup> Cette pondération a été permise par l'utilisation des données de l'Observatoire du Foncier sur le nombre total de certificats demandés par commune (cf. [www.landobservatory.mg](http://www.landobservatory.mg) pour les statistiques sur la délivrance des certificats et les données sur la population utilisées dans les enquêtes nationales : le recensement agricole (Ministère de l'Agriculture, 2004) et l'Enquête Permanente auprès des Ménages (Instat, 2010)

<sup>9</sup> Deux indices de richesse ont été utilisés, un premier s'attachant aux caractéristiques de la maison et à son équipement pour capter la richesse en termes de revenus ; un second s'attachant aux actifs détenus pour capter la richesse en termes de patrimoine

<sup>10</sup> Au niveau de chaque commune, avant de conduire les enquêtes auprès des ménages, les enquêteurs ont procédé à un entretien collectif avec des personnes de la commune pour saisir à grands traits le contexte et les particularités du contexte foncier local (équipe communale, agent du guichet, commerçants, agriculteurs; incluant au total une douzaine d'hommes et de femmes).

entretiens semi-directifs ont été effectués auprès des agents des guichets fonciers, des membres du staff communal et des autorités locales villages, des membres des commissions de reconnaissance locale ainsi que des villageois.

**Carte 1 : Localisation des communes enquêtées**



Source : Observatoire du Foncier (2012)

**Tableau 1 : Caractéristiques générales des guichets fonciers objets de l'étude \***

Commune	GUICHET Date d'ouverture	Nombre de ménages (RNA)	Nombre de demandes de certificats	Nombre de certificats délivrés	Taux demande en CF (nb de CF demandé / nb de ménages) en %	Activité du GF sur la base du nb de CF demandés
Manandona	Août 2008	1719	1870	1494	28	Forte
Antsakoamanondro	Nov. 2008	1535	249	80	11	Moyenne
Benavony	Nov. 2008	414	253	102	32	Forte
Ampanihy	Jlt 2008	2409	513	567	12	Moyenne

\*Situation en Septembre 2011

Source : Observatoire du Foncier (2012)

## 4. Traductions et effets du ‘*legal empowerment*’ dans le cadre de la décentralisation de la gestion foncière

### Un cadre légal rénové

La décentralisation de la gestion foncière répond à deux principales constatations faites à propos des systèmes de reconnaissance des droits fonciers à Madagascar. La première porte sur l'éloignement des services fonciers étatiques<sup>11</sup> en charge de la formalisation des droits fonciers par rapport aux usagers, éloignement géographique particulièrement marqué pour les résidents ruraux mais également éloignement conceptuel : la création de la propriété individuelle et privée par « le haut » ne correspondant aux pratiques légitimant la propriété au niveau local (Teyssier et al., 2009). La deuxième constatation reconnaît l'existence d'un système de reconnaissance locale des droits coutumiers fortement ancré au niveau des communautés (e.g. Rakoto, 1995; Ottino, 1998; Le Roy *et al.*, 2006; Aubert *et al.*, 2008; Omrane, 2008; Muttenezerg, 2010). Ce système est fondé sur les liens sociaux d'obligations et de devoirs et par suite, d'octroi et de respect des droits fonciers, ainsi que sur des systèmes d'arbitrage assurés par des institutions locales démocratiques (*fokonolona*<sup>12</sup>) ou hiérarchisées (*raiamandreny*<sup>13</sup>, autorités claniques, chefs spirituels).

Si à l'origine, les systèmes « légal » et « local/coutumier » coexistaient sans liens forts, la volonté de sécurisation et de formalisation par écrit de l'occupation a établi un point de jonction entre eux : les « petits papiers »<sup>14</sup>. Ces petits papiers offre une première formalisation des droits ou, selon Lavigne-Delville (2002), une formalisation informelle des droits. Ils n'ont pas de stricte valeur légale mais ils peuvent agir comme une première preuve de propriété en cas de conflits (Rochegeude, 2001). Les petits papiers peuvent ainsi être perçus comme une adaptation locale intermédiaire vers le système légal, à défaut d'accès à un véritable titre foncier.

---

<sup>11</sup> On comptait 29 circonscriptions domaniales et autant de circonscriptions topographiques dans toute l'île en 2005, avant la mise en œuvre de la réforme.

<sup>12</sup> Le *fokonolona* est une assemblée populaire démocratique qui délibère des affaires d'une communauté.

<sup>13</sup> *Raiamandreny* : doyen, notable, ancien d'un village.

<sup>14</sup> Divisés ici en deux catégories – simple ou officiel - les petits papiers dits « simples » sont des documents écrits accompagnant les transactions (vente, héritage, donation). Ils sont signés par les deux parties de la transaction et dans certains cas par des témoins (membres de la famille ou autres). Les petits papiers dits « officiels » sont similaires des précédents à l'exception qu'ils sont signés et/ou tamponnés par un représentant de l'Etat au niveau local (chef de village, gendarme, maire). Ajouté à ces diversités de documents, les reçus d'impôts sont aussi parfois considérés comme des attestations de propriété.

Aussi, la décentralisation de la gestion foncière a été construite dans l'objectif de rapprocher le légal et le légitime (Le Roy *et al.*, 1996, Lavigne-Delville (dir), 1998). Il s'agit (i) de créer des administrations foncières de proximité compétentes pour la formalisation des droits, en complément aux services fonciers déconcentrés, et (ii) de pouvoir formaliser les droits nés de l'occupation coutumière et qui sont socialement attestés.

La décentralisation de la gestion foncière est fondée sur :

- La présomption de propriété née de la mise en valeur ou de l'occupation coutumière sur un terrain qui n'est pas encore titré ni cadastré. Les droits de propriété sur ces terrains, catégorisés dans le statut juridique des propriétés privées non-titrées (PPNT), peuvent être formalisés par un certificat foncier à la demande du propriétaire, par le biais du processus de certification foncière ;
- La création de compétence juridique et administrative au niveau des communes pour la gestion des PPNT dans le cadre des guichets fonciers communaux, compétents pour la certification foncière du terrain et la gestion de toutes les opérations subséquentes à la certification (mutation, morcellement, hypothèque) ;
- Le processus participatif de reconnaissance de la mise en valeur ou de l'appropriation dans le cadre d'une commission de reconnaissance locale (CRL) composée des voisins du demandeur, de deux *Raiamandreny*, de l'agent du guichet foncier, d'un représentant de la Commune, et du Chef de Fokontany (village ou ensemble de villages).
- La possibilité d'opposition au cours du processus de certification par d'autres (prétendus) ayants – droit ou propriétaires ;
- L'institution du Conseil Communal en tant que première instance légale de résolution des conflits fonciers liés aux oppositions des demandes de certification. Le Conseil délibère et formule une sentence arbitrale qui a une force exécutoire si l'une des parties en opposition n'a pas porté l'affaire en appel au niveau du tribunal de première instance.

La réforme, bien que n'étant pas explicitement orientée vers les « pauvres » dans sa formulation, inclut ainsi de fait des innovations juridiques visant à : (i) reconnaître l'appropriation foncière locale par les individus et collectifs, qui sont en majorité des ruraux déconnectés des systèmes de formalisation classique des droits fonciers et qui pour la grande majorité vive en dessous du seuil de pauvreté; (ii) légaliser des droits localement et socialement reconnus en intégrant dans le processus de formalisation les instances de proximité, des voisins et des *raiamandreny* ; (iii) mettre en place des procédures de médiation

et de gestion des conflits dont l'issue peut être formalisée. La réforme vise ainsi un « empowerment » à deux échelles : celle des institutions locales à travers la formation et l'attribution de nouvelles compétences et responsabilités, et celle des usagers eux-mêmes à travers la mise à disposition du certificat et une nouvelle institution de proximité.

### Information et connaissance des innovations juridiques

Est-ce que la décentralisation de l'administration foncière s'accompagne d'une amélioration des connaissances générales de la population sur la réforme et, en particulier sur l'existence des guichets fonciers et des certificats ? Est-ce que les usagers potentiels sont informés des modalités pratiques et des opportunités juridiques associées?

La disponibilité de l'information légale est une des premières composantes du renforcement des capacités juridiques des usagers (e.g. Andrianirina et al. 2012). L'information sur l'existence des guichets a bien été diffusée. Sur l'ensemble des communes enquêtées, 75% des ménages connaissent l'existence du guichet foncier dans leur commune.

**Tableau 2: Dynamisme des communes en matière de certification foncière \***

Commune	Date de mise en service du GF	A entendu parler des GF (%)	Sait que GF présent commune (%)	Est allé au GF (%)	A fait une demande de CF (%)	A obtenu un CF (%)	Nb de ménages enquêtés
Manandona	08/2008	86.7	85.5	33.4	27.9	24.3	219
Antsakoamanondro	11/2008	76.4	73.7	23.8	12.6	9.4	210
Benavony	11/2008	74.6	74.6	34.3	29.8	23.2	208
Ampanihy	07/2008	64.9	64.2	19.1	11.6	9.3	200
Total		74.7	73.4	25.4	17.8	14.6	837

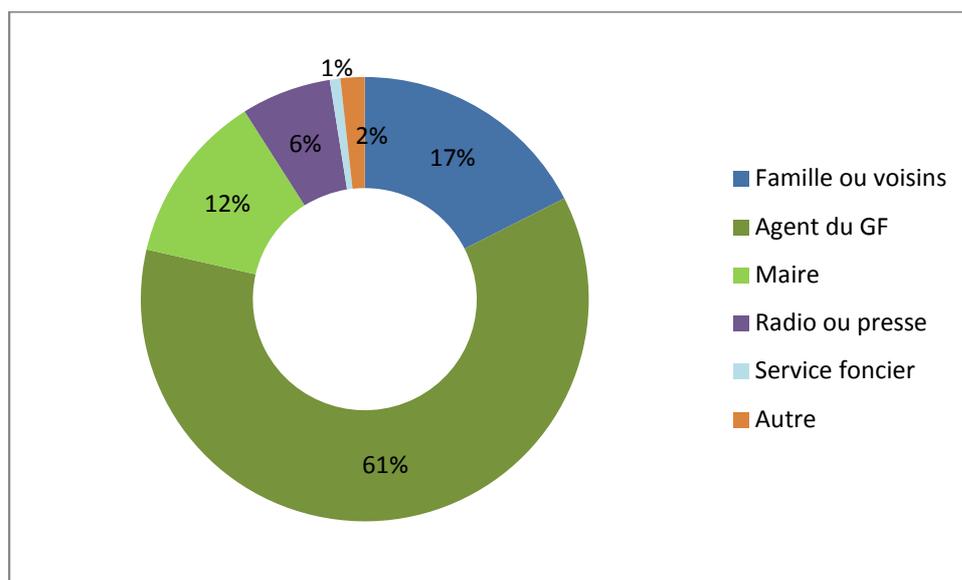
\* Résultats donnés en pourcentages de ménages de la commune

Notes : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 837 ménages enquêtés. Tous les chiffres ont été pondérés en tenant compte de la surreprésentation des ménages demandeurs de certificat dans l'enquête, sauf la colonne observations qui correspond au nombre réel de ménages enquêtés.

Dans plus de deux tiers des cas, la source principale d'information est un membre de l'équipe communale : le maire et surtout l'agent du guichet foncier (Figure 2). Dans la majorité de ces communes, ces derniers ont en effet organisés des campagnes d'information au niveau des villages, notamment lors des opérations appelées KTM (Kara-tany malaky : opération couplant sensibilisation et promotion sur les prix menée par les agents du guichet dans les

villages). Ces campagnes semblent avoir eu un effet notable sur la large diffusion de l'information. La preuve est que la distance entre le lieu de résidence du ménage et le chef lieu de la commune ne joue pas sur la probabilité d'être informé (Tableau 3). Par contre, l'information n'a pas atteint de façon égale la diversité des ménages. Les ménages les moins aisés ou ceux dont le chef est une femme, plus jeune ou ayant eu un parcours scolaire limité sont les moins informés.

**Figure 2 : Source d'information de l'existence du Guichet Foncier sur l'ensemble des 4 Communes d'étude**



Source : Observatoire du Foncier (2012), basé sur les Enquêtes PERF 2011

**Tableau 3: Déterminants de la connaissance de l'existence du Guichet Foncier et de la probabilité de s'y être rendu. Régressions Probit.**

	(1) Sait qu'il existe un GF dans la commune
Age du chef de ménage	0.011** (0.01)
Le chef de ménage est une femme	-0.689*** (0.20)
<b>Education du chef de ménage<sup>(1)</sup></b>	
Primaire	0.666*** (0.17)
Collège	0.626** (0.26)
Lycée +	0.928*** (0.34)
<b>Score de richesse du ménage (actifs)</b>	<b>0.153***</b>

	(0.06)
<b>Score de richesse du ménage (habitat)</b>	<b>0.130</b>
	(0.10)
<b>Superficie totale possédée par le ménage (en ha)</b>	<b>0.065**</b>
	(0.03)
<b>Distance au GF (heures à pied)</b>	<b>0.021</b>
	(0.08)
<b>Ménage est allochtone</b>	<b>0.021</b>
	(0.17)
<b>Commune<sup>(2)</sup></b>	
Tsaramasoandro	-0.056
	(0.19)
Ambatomena	-0.610***
	(0.19)
Ambohimiarivo	-0.999***
	(0.18)
Manandona	0.351*
	(0.20)
Antsakoamanondro	0.069
	(0.22)
Benavony	0.050
	(0.19)
Ampanihy	0.043
	(0.18)
Malaimbandy	0.428**
	(0.21)
Constante	-0.360
	(0.32)
Observations	1862

Note: Ecart-type en parenthèses. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Pour les ménages ne connaissant pas l'existence du guichet dans leur commune, la distance au guichet a été imputée en prenant la distance médiane déclarée par les autres enquêtés du fokontany. Régressions pondérées pour prendre en compte la surreprésentation des ménages demandeurs de certificat. La première colonne est une estimation sur l'ensemble de l'échantillon des 1862 ménages enquêtés. (1) Référence : jamais scolarisé. (2) Référence : Analava

Les guichets fonciers accordent une grande importance à la sensibilisation des usagers et l'information est diffusée par la fréquentation des guichets par les villageois et surtout, par les visites auprès villageois par les agents des guichets :

- Au cours des premières années de vie des guichets, au cours desquelles ils disposaient d'appui financiers et techniques grâce à l'aide internationale, les campagnes de sensibilisation toutes basées sur un format similaire ou étaient couplées à des campagnes promotionnelles. Parmi elles, les campagnes « KTM » ont marqué les villageois car une partie de l'équipe communale – maire y compris - se rendaient dans les villages et l'agent

du guichet pouvait y passer plusieurs jours ; actions communales originales dans un contexte où la communication entre le village et la mairie est généralement assurée par le mouvement pendulaire des chefs de *fokontany* ;

- Après le retrait précipité des bailleurs de fonds du fait de la crise politique malgache au premier trimestre 2009, les activités et le financement du guichet sont assurées entièrement par la commune. Disposant de moindres moyens, les agents de guichet ont renforcé l'implication des chefs de *fokontany* et adapté leurs stratégies de diffusion de l'information : interventions au cours des réunions villageoises, présence pendant les jours de marché (Benavony); couplage de l'organisation des reconnaissances locales sur les parcelles à des réunions d'information dans les villages, des campagnes de sensibilisation sur le certificat à celles de la fiscalité (Antsakoamanondro) ; interventions et délivrance des certificats au cours des festivités villageoises (fête nationale, inaugurations d'infrastructures) (Antsakoamanondro et Ampanihy).

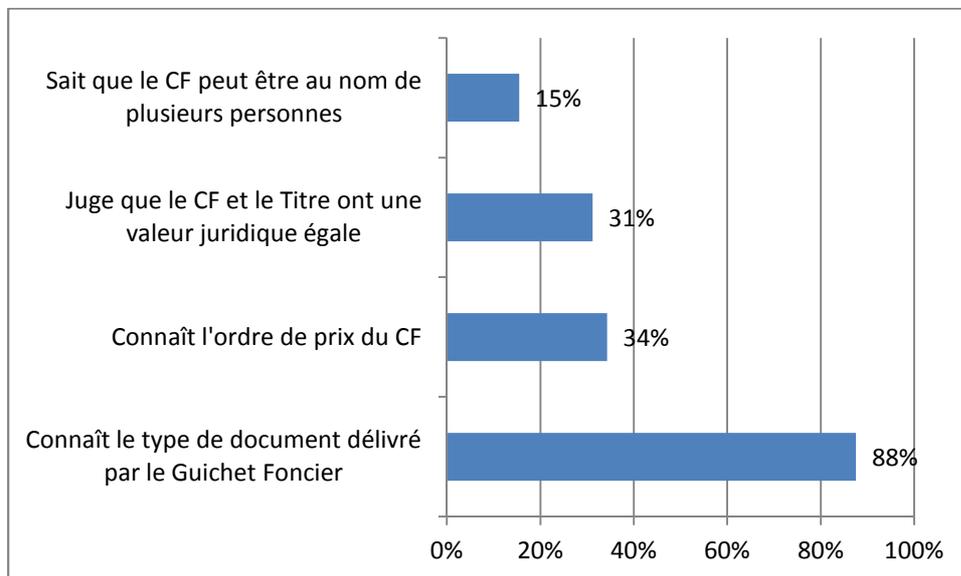
### **Connaissance des contenus des lois, des institutions et des procédures**

Si deux tiers des ménages connaissent le guichet foncier et le fait qu'il délivre des certificats, les différentes facettes des opportunités offertes par le certificat sont encore différemment maîtrisées. Très peu de ménages savent en revanche qu'un certificat foncier peut être établi à plusieurs noms (seuls 15% ; Figure 3) et ce, quelle que soit la source d'information (agent, maire, famille, voisins, radio, etc.). Par ailleurs, la plupart des ménages (88%) juge qu'un certificat a une valeur supérieure à un petit papier d'un point de vue juridique. Par contre, la question de la valeur juridique comparée des titres et des certificats a suscité des réponses contrastées. Alors que 31% pensent qu'ils ont une valeur égale, 49,5% estiment que le titre a une valeur supérieure et 19% jugent au contraire que le certificat a une valeur supérieure (ANNEXE 1). Ces visions contrastées viennent du caractère controversé de cette caractéristique et de débat dans les arènes publiques. D'un point de vue légal, le titre et le certificat ont une valeur juridique similaire, mais certains représentants de l'Etat et par suite villageois estiment que le certificat est inférieur puisqu'il peut être transformé en titre. Mais ces points d'information sont aujourd'hui rediscutés pour réaffirmer la valeur du certificat.

Cette situation confirme que l'appropriation des innovations juridiques est très inégale et que la diffusion d'information doit être sans alimentée et renouvelée et orientée pour toucher certains groupes de population (femmes, ménages jeunes). L'important est toutefois que les

villageois connaissent l'existence du guichet foncier afin que les personnes puissent y avoir recours le jour où ils en l'auront l'envie ou la nécessité.

**Figure 3 : Connaissance des attributs du Certificat (sur l'échantillon des individus ayant connaissance de l'existence du Guichet Foncier dans leur commune)**



Source : auteurs, basé sur les enquêtes PERF 2011

### Capacités financières, sociales et juridiques

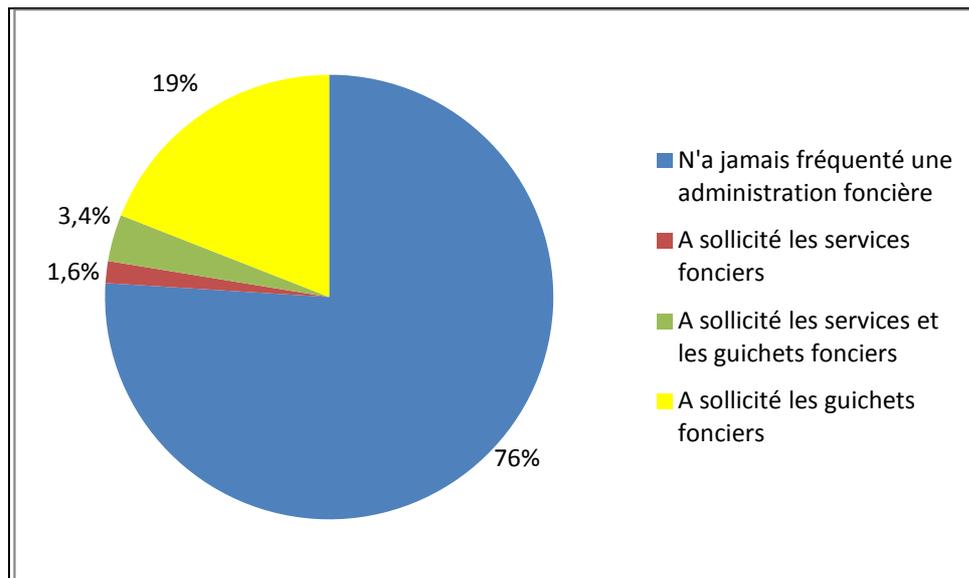
Il faut non seulement que les personnes soient informées mais également qu'elles soient en mesure de dépasser les barrières sociales, bureaucratiques et financières pour consulter en cas de besoin les administrations en charge du foncier (Bruce et al., 1994). Au-delà de leur position de récepteur d'information, les usagers sont-ils en mesure d'être pro-actifs et de pousser la porte des administrations pour se renseigner ? Sont-ils satisfaits des informations et services fournis ? Ont-ils confiance dans ces institutions ? Et sont-ils impliqués dans cette gouvernance locale ?

#### *Taux de fréquentation des guichets : signe d'instauration de nouvelles pratiques*

L'enquête relève que sur les 4 Communes, la fréquentation des administrations foncières (services fonciers ou guichets) ne concerne encore que 29 % de la population. Au moment de l'enquête dans les communes concernées, 71% des ménages ne s'étaient jamais rendus, ni auprès des services fonciers, ni des guichets fonciers (Figure 4). En revanche, 25% se sont effectivement rendus auprès des guichets fonciers sur leurs 2 ou 3 premières années d'existence (soit un tiers de ceux qui connaissent l'existence du guichet). En comparaison,

seuls 5,5% des ménages ont consulté les services fonciers dont l'existence est beaucoup plus ancienne (ANNEXE 2). Ces taux varient par commune (ANNEXE 3). On note en particulier une plus forte fréquentation des services fonciers dans la commune d'Antsakoamanondro, une commune où il y a eu des allocations de terre par le passé aux colons. Les habitants détiennent ou ont hérité de titres ou craignent d'occuper des zones déjà titrées, ils se rendent alors pour tenter de mettre à jour leur titre ou se renseigner sur la situation juridique de leurs parcelles.

**Figure 4 : Parts de la population qui ont sollicité ou non les administrations foncières**



Source : auteurs, basé sur les enquêtes PERF 2011

Le *legal empowerment* vise par essence le renforcement des groupes de ménages les moins lotis. Un des résultats clés est que le guichet offre effectivement un service de proximité à des personnes qui n'en avaient jamais bénéficié. **Les guichets fonciers attirent 5 fois plus de ménages que les services fonciers déconcentrés ne le font et la grande majorité des personnes qui se sont rendus au guichet foncier (4/5) n'avaient jusqu'alors jamais pu ou eu l'occasion de s'adresser à une administration en charge du foncier auparavant.** Les guichets fonciers constituent ainsi une alternative locale aux services fonciers. Compte tenu du taux de fréquentation relativement important malgré leur implantation récente, ils semblent plus accessibles aux populations.

Les guichets semblent plus accessibles géographiquement mais aussi socialement. La probabilité de fréquenter le guichet foncier augmente lorsque le chef de ménage a été plus longuement scolarisé ou est plus aisé. Leurs meilleurs accès à l'information et maîtrise des procédures, associés certainement à la possibilité de financer une sécurisation légale, semblent

expliquer les raisons de leur plus grande aisance à pousser la porte des guichets. **Mais cette probabilité de se rendre au guichet ne diminue pas lorsque le chef est jeune, une femme ou non originaire du village (cf. Tableau 4). Certains des ménages les plus vulnérables ont ainsi également poussé la porte du guichet foncier : ils ne se sont pas auto exclus. Autre point positif, la distance entre leur lieu de résidence et le guichet n'apparaît pas comme une contrainte.** Lorsque que les personnes ont besoin d'information ou de sécuriser leur droit, ils se rendent au guichet foncier.

**Tableau 4 : Déterminants de la probabilité de s'être rendu au Guichet foncier. Régressions Probit.**

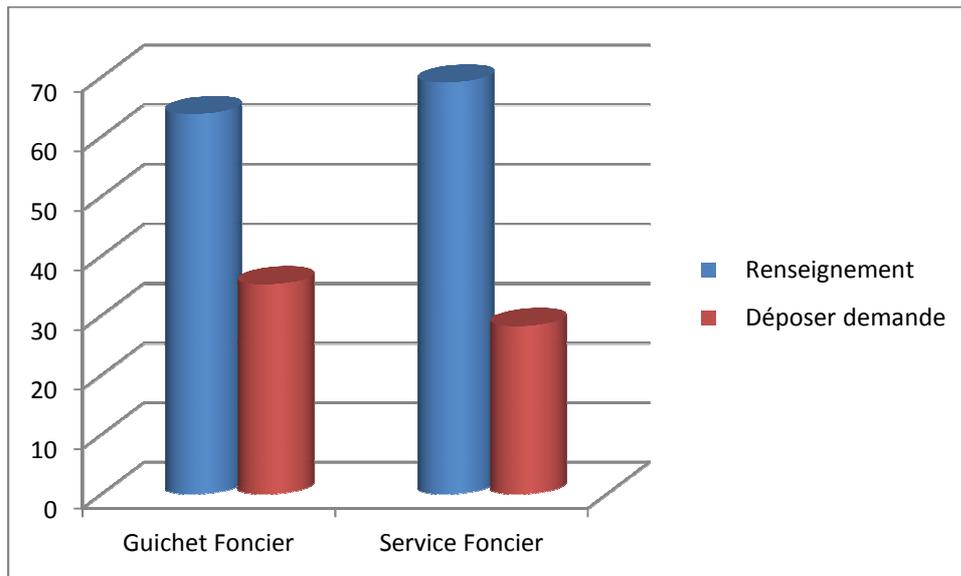
	(2) S'est rendu au
Age du chef de ménage	-0.002 (0.01)
Le chef de ménage est une femme	-0.189 (0.26)
Niveau d'éducation	
Primaire	0.396* (0.22)
Collège	0.506* (0.27)
Lycée +	0.815** (0.32)
Score de richesse du ménage (actifs)	0.123** (0.05)
Score de richesse du ménage (habitat)	0.179* (0.10)
Superficie totale possédée par le ménage (en	0.056* (0.03)
Distance au GF (heures à pied)	0.099 (0.09)
Ménage est allochtone	-0.044 (0.18)
Commune <sup>(2)</sup>	
Tsaramasoandro	-0.464** (0.19)
Ambatomena	-0.228 (0.20)
Ambohimiarivo	0.125 (0.20)
Manandona	0.046 (0.18)
Antsakoamanondro	-0.272

	(0.21)
Benavony	0.148
	(0.18)
Ampanihy	0.062
	(0.18)
Malaimbandy	0.037
	(0.19)
Constante	-0.839**
	(0.39)
<hr/>	
Observations	1411

*Note: Ecart-type en parenthèses. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Pour les ménages ne connaissant pas l'existence du guichet dans leur commune, la distance au guichet a été imputée en prenant la distance médiane déclarée par les autres enquêtés du fokontany. Régressions pondérées pour prendre en compte la surreprésentation des ménages demandeurs de certificat. La première colonne est une estimation sur l'ensemble de l'échantillon des 1862 ménages enquêtés. La deuxième colonne est basée sur les 1411 ménages ayant connaissance de l'existence du guichet foncier dans leur commune. (1) Référence : jamais scolarisé. (2) Référence : Analaiva*

Les individus veulent en savoir plus sur leurs droits fonciers et le système légal. Que ce soit auprès des guichets communaux ou des services fonciers, deux tiers des visites sont motivées par une demande d'information. Dans la mesure où les guichets disposent de cette information, ils la fournissent à titre gratuit. Cette offre permet aux populations d'éviter les coûts engendrés par la consultation d'autres sources (déplacements, délais d'attente, corruption, etc.). Les guichets fonciers jouent ainsi un rôle d'information : informations sur les procédures de formalisation des droits fonciers, mais également sur des points plus larges tels que la réforme dans son ensemble, et des points spécifiques tels que la valeur juridique du certificat, le statut légal des parcelles des usagers. En effet, certains ménages souhaitent vérifier si les parcelles qu'ils exploitent n'empièteraient pas sur des terrains titrés au nom de l'Etat ou au nom de particuliers (Andrianirina et al., à paraître). Les villageois viennent également sur la réforme en général et demander si celle-ci, à l'instar des projets de développement va s'arrêter au bout de quelques années et rendre caduque les certificats, ou si celle-ci remet en question leurs droits sur leurs parcelles (Boisard et al., à paraître).

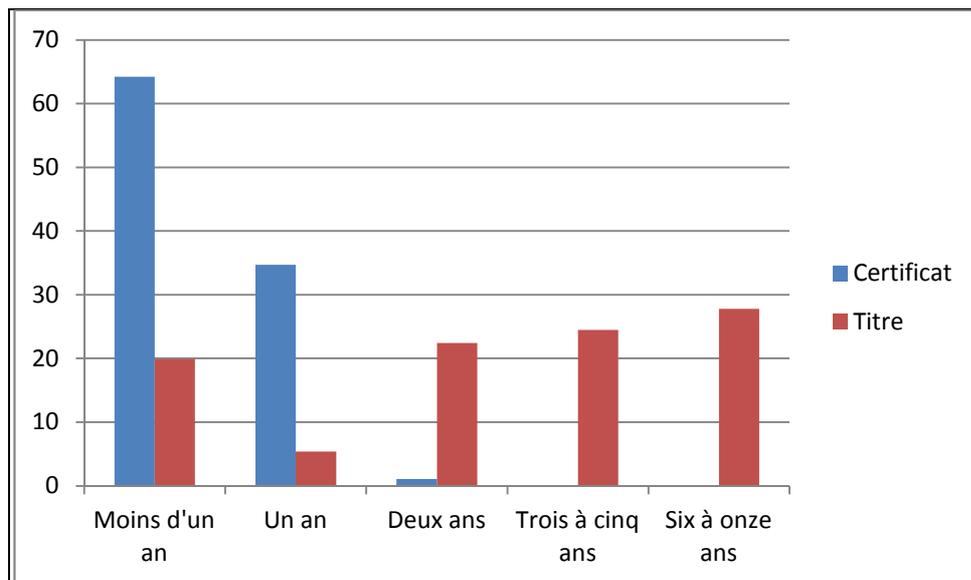
**Figure 5 : Motifs des visites auprès du Guichet Foncier et du Service Foncier**



*Notes : Chiffres extrapolés à partir de l'échantillon des enquêtés s'étant rendu au guichet foncier (resp. service foncier).*

Le niveau des satisfactions des usagers sur les services fournis est sans appel pour les administrations foncières. Concernant la satisfaction sur les informations fournies : 74% des demandes de renseignement au GF ont été satisfaites, contre 26% aux services fonciers. Concernant la durée des procédures, les écarts d'appréciation entre guichet fonciers et services fonciers sont similaires. La durée d'obtention du CF est relativement courte, puisque pour 64% des CF obtenus elle était de moins d'un an, et seules 1% des demandes ont été satisfaites en deux ans (Figure 6). En comparaison, la procédure d'obtention du titre paraît longue, puisque seuls 20% des titres sont délivrés en moins d'un an, et 75% en deux ans et plus, avec un maximum de 11 ans dans l'échantillon. L'appréciation des détenteurs de certificat est positive : 95% la jugent raisonnable ou courte. En revanche, 92% des détenteurs de titre jugent que la procédure d'obtention d'un titre foncier est longue.

**Figure 6 : Durée d'obtention du certificat et du titre foncier**



*Source : auteurs, basé sur les enquêtes PERF 2011*

Toutefois, le temps de délivrance des certificats tend à augmenter. Le temps moyen de délivrance d'un certificat estimé à 6 mois en 2010 est de près d'1 an en 2011 (Rakotozafy et Rabeantoandro, 2011). Parmi les parcelles pour lesquelles une demande de certificat a été faite, les deux tiers avaient déjà obtenu le certificat au moment de l'enquête. Mais un tiers était toujours en attente de leur certificat. La raison principale de cette attente pour ceux qui ont fait une demande est, selon les enquêtés, un problème de fonctionnement du guichet (45%) et non un problème de trésorerie de leur côté (seuls 5% des cas) ou d'opposition faite lors de la procédure de certification (3% des cas). En effet, faisant face à des fortes contraintes budgétaires – structurelles pour les communes mais d'autant plus fortes en cette période de crise politique et de retrait précipité de l'aide technique et financière de la coopération multi ou bilatérale - les communes ont du mal à contribuer au financement de l'institution intercommunale en charge de l'enregistrement et de l'édition des certificats, d'autant que les certificats ont été annoncés à bas coûts (dans le cadre des campagnes promotionnelles).

#### *Différenciations dans l'accès aux certificats fonciers : profils des ménages recourant à la certification*

La certification se fait à la demande du détenteur de droits et non de façon systématique. Cela a-t-il conduit à favoriser ou à exclure certains profils de ménages ou de détenteurs de droits (sexe, âge, richesse, origine, habitant d'un fokontany isolé)? La comparaison des

caractéristiques des ménages demandeurs et non demandeurs de certificat montrent que (résultats en partie extraits de Burnod et al., 2012 – voir ANNEXES pour les tableaux et régressions):

- Niveau de richesse des ménages.

Aucune catégorie de richesse n'est exclue de la certification : 1 ménage sur 10 du tercile le plus pauvre accède à la certification. Si l'on considère le prix d'un certificat, il n'existe a priori pas de barrière financière à la certification. Néanmoins, le niveau de richesse est un déterminant de la formalisation et de la légalisation des droits : déjà, plus le ménage est riche, plus grande est sa probabilité de détenir plus de parcelles et plus élevée est la probabilité de détenir un document (petit papier, certificat et titre). Le nombre de certificats détenus est aussi lié au niveau de richesse. Notons que les ménages dont certains membres appartiennent à la fonction publique ou exercent des activités de commerce sont plus fréquemment demandeurs de certificats, ces ménages couplent aisance financière et aisance à engager des procédures administratives. Par ailleurs, il est recensé moins de pauvres dans la catégorie des premiers demandeurs de certificat : ces résultats corroborent l'intérêt d'une réforme accompagnée d'une habilitation juridique ciblant les plus pauvres et le fait que la diffusion de pratique (et le gain de confiance) se fait de façon progressive ;

- Niveau de scolarisation des ménages.

16% des chefs des ménages demandeurs de certificat foncier n'ont jamais été scolarisés, et 47% d'entre eux n'ont pas dépassé le cycle primaire : la procédure de certification est ainsi accessible à des personnes de faible niveau scolaire. Cependant, plus le niveau d'instruction est élevé, plus les ménages sont demandeurs de certificats (idem pour le recours au titre foncier). A nouveau, la perception de l'intérêt d'une formalisation et la plus grande facilité à entrer en contact avec l'administration augmentent avec le niveau de scolarisation (ce meilleur niveau d'éducation permettant également l'occupation d'un poste plus rémunérateur grâce);

- Patrimoine foncier et cycles de vie des ménages.

Les ménages qui ont engagés ou finalisé une procédure de certification ont des dotations foncières variées. Mais ils ont fréquemment plus de parcelles rizicoles ou de parcelles situées sur les collines - demandant de fait plus de moyens pour la mise en valeur (labour mécanique et intrants). Le nombre de parcelles détenu est corrélé à l'âge et la richesse du ménage. Les ménages les plus pauvres sont encore jeunes, en général ils n'ont pas encore hérité ou n'ont pas encore suffisamment capitalisé pour acheter une parcelle. Ayant moins de parcelles et n'étant pas forcément à formaliser les droits sur les parcelles (cédées par leurs parents mais

pas forcément allouées de façon définitive), les probabilités qu'ils détiennent un document – petits papiers comme certificat ou titre – sont plus faibles.

- Localisation des villages de résidence par rapport au chef lieu :

Pour des habitants d'une même commune, un plus grand éloignement des bureaux de la Commune ne constitue pas une contrainte à la demande de CF. Il apparaît que les ménages habitant plus loin affichent même une demande plus élevée. En effet, la distance par rapport au chef lieu – souvent synonyme d'enclavement - peut être un élément qui accroît le sentiment d'insécurité foncière.

- Profils des propriétaires (les enquêtés ont déclaré qui était le propriétaire – eux-mêmes, leur conjoint, leur famille, etc.)

Les hommes sont (déclarés) propriétaires sur la majorité des parcelles. Ils représentent la majorité des détenteurs de certificats (74% des certificats sont enregistrés au nom d'hommes contre 21% au nom de femmes). Cependant, les femmes certifient les parcelles qu'elles détiennent dans des proportions légèrement supérieures que les hommes (7% des parcelles déclarées appartenant aux hommes contre 4% des parcelles déclarées appartenant aux hommes). Des analyses plus approfondies doivent être conduites pour identifier si ces femmes sont chefs de ménages (et en général célibataire ou veuve) ou en ménage, leur vulnérabilité étant plus forte dans le premier cas (contestations de leur ex partenaire ou de sa famille à l'héritage des enfants ; contestations de leurs droits par la famille du défunt époux, etc.). La certification constitue ainsi une opportunité pour les femmes propriétaires de parcelles, notamment celles qui ne disposent d'aucun document, pour renforcer leurs droits (les femmes demandent en effet des certificats sur des parcelles qui n'avaient pas donné lieu auparavant à une formalisation des droits sur la base de petits papiers). Cependant, des résultats largement moins positifs apparaissent relativement à l'autonomisation juridique des femmes relativement aux parcelles déclarées comme appartenant au couple. Lorsque de telles parcelles sont certifiées, elles le sont en majorité au nom du mari (82% - épouse: 12% ; couple : 6%). Les époux interrogés à ce propos expliquent cet enregistrement à leur seul nom parce qu'ils n'ont pas pensé à enregistrer leur épouse (67%), que cela correspond aux pratiques locales de gestion foncière (16%) ou qu'ils n'en connaissaient pas la possibilité (6%). Pour les autres parcelles, des informations plus détaillées sur les possibilités d'inscrire la parcelle au nom du couple pourraient davantage les inciter à une certification conjointe.

- L'origine des ménages (autochtone/allochtonne – l'allochtonie étant très vaste car elle inclut toutes les situations pour lesquelles les enquêtés se déclarent allochtones ; et ceci peut l'être dès lors que leur tombeau familial ne situe pas dans le village de résidence – mais dans le village voisin.. ) ne constitue pas un critère discriminant dans la demande de CF. Des analyses plus approfondies en incluant entre autres le nombre d'années de résidence dans le village.

L'accès à la certification foncière n'est ainsi pas exclusif et concerne tous les profils de ménages. Cependant, sur les 2 ou 3 premières années d'existence des guichets fonciers, si une grande partie des ménages aisés ont déposé leurs demandes, les ménages les plus pauvres n'ont pas exprimé de demandes et ainsi, ne bénéficient pas de cette forme de legal empowerment.

## **5. Conclusion**

La réforme foncière et, en particulier, la décentralisation de la gestion foncière ont contribué à la sécurisation foncière grâce à la délivrance de certificats, mais les premières évaluations relèvent des effets potentiels plus larges grâce à l'initiation d'un processus d'autonomisation juridique. L'accès à l'information et aux institutions légales sont plus aisées. Dans les communes enquêtées, la majorité des ménages connaît l'existence du guichet foncier. Un tiers d'entre eux s'y est rendu (alors que la plupart n'avait jamais consulté une administration foncière) et a obtenu des informations gratuites et jugées satisfaisantes. L'accès à la formalisation des droits de propriété est aussi plus aisé. La procédure de certification est moins coûteuse et moins longue que celle, classique, d'immatriculation. Enfin, les guichets fonciers offrent une nouvelle option pour résoudre les conflits. Tous ces points soulignent que le rôle du guichet foncier n'est pas uniquement de délivrer des certificats mais d'informer les individus et de les orienter vers l'institution la plus appropriée au regard de leur demande.

Enfin, une large diversité de profils de ménages vient demander de l'information auprès des guichets et engager une démarche de certification. Certains points témoignent d'une bonne inclusivité de la réforme : le niveau d'éducation n'est pas déterminant soulignant que la nouvelle procédure administrative de légalisation des droits de propriété est accessible ; les migrants ne sont pas exclus du processus de certification et les femmes (lorsqu'elles sont effectivement propriétaires) recourent à la certification dans des proportions similaires que les hommes propriétaires. Cette faible exclusion résulte notamment des campagnes d'information

et promotionnelles conduites à l'échelle des villages. Mais en l'absence de ces campagnes, les demandes de certificat sont beaucoup plus réduites et sont portées par les individus les plus aisés ou en ayant le plus besoin (situation de conflit ou d'achat récent de parcelle - Burnod et al., 2012). De plus, sur l'ensemble des ménages des 9 communes, le taux de certification est plutôt limité (8,2% des ménages et 5,6% des parcelles).

Ces résultats questionnent la pertinence d'une démarche à la demande ou de la conduite d'opérations plus systématiques (sans pour autant être obligatoires) pour favoriser une meilleure inclusion de la population. Réflexions qui doivent être articulées non seulement à l'échelle des familles (et non uniquement des ménages) mais également à celles des parcelles et à celles des contextes fonciers communaux et régionaux. Le fait que certaines parcelles (petite superficie, acquise par héritage, située en haut de colline, ne disposant jusqu'à présent d'aucun petit papier, utilisée comme pâturage) soient moins fréquemment certifiées que d'autres peut signifier que la certification n'est pas systématiquement pertinente ou devrait être revisitée pour contribuer à la sécurisation légale de droits locaux/coutumiers. Par ailleurs, la différence en termes de taux de certification au niveau des communes (90% des ménages ont demandé un certificat dans certaines communes contre 3% dans d'autres) provient des différences en termes de gestion du guichet foncier mais aussi des contextes fonciers locaux (modes locaux de sécurisation, poids des autorités locales). Enfin, la contribution de la réforme sur un processus plus large d'autonomisation juridique des populations doit être pris en compte dans son évaluation en incluant l'évolution de l'accès à l'information et aux institutions.

## 6. Références

- Andrianirina, N. Andrianirina Ratsialonana, R., Burnod, P. à paraître. Décentralisation et certification foncière : une autonomisation juridique ? Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar (6).
- Aubert, S. and 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 Miadanadriana', in Sandron S.(ed.) *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris : Karthala : 195-209.

- Assies, W. 2009. Legal empowerment of the poor: with a little help from their friends?, *Journal of Peasant Studies*, 36:4, 909-924
- Benjaminsen, T.A, Lund, C. (Eds.), 2004. *Securing Land Rights in Africa*. London: Frank Cass.
- Boué, C. Colin, J.-Ph., Bignebat, C. Bosc, P.-M. 2011. *Déterminants de la certification foncière par les ménages malgaches : Le cas d'une Commune rurale des hautes terres centrales*, in : 5èmes Journées de recherches en sciences sociales, Dijon, 8 et 9 décembre.
- Boisard, S., Fanjaniaina M.L., Andrianirina, N. Burnod, P. Andrianirina Ratsialonana, R., à paraître. Guichet foncier : ses rôles dans la gouvernance foncière locale. *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar* (7).
- Bruce J. W. et al, 2007. *Legal empowerment of the poor from concepts to assessment*, Washington DC: USAID.
- Bruce J., Migot-Adholla S., Atherton J., 1994. The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?, in Bruce J. & S. Migot-Adholla (eds.), *Searching For Land Tenure Security In Africa*, Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company: 251-265.
- Burnod, P. Andrianirina, N., Boue, C. Gubert, F., Rakoto-Tiana, J. Vaillant, J., Rabeantoandro, R. Ratovoarinony, R. 2012. *Land Reform And Certification in Madagascar : Does Perception of Tenure Security Matter and Change*. Annual World bank Conference, Washington DC, USA, 24 – 27th April 2012.
- Cleaver, F. 2002. Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management. In: *Securing Land Rights in Africa*, A. Benjaminsen et C. Lund (eds.), Frank Cass & Co., London:11-31.
- Colin, J.-Ph, Le Meur, P.-Y., Leonard, E. 2009. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris: Karthala.
- Cotula; L. Mathieu, P. (eds). 2008. *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa*, Rome: FAO.
- Cousins, B. 2009. Capitalism obscured: the limits of law and rights-based approaches to poverty reduction and development, *Journal of Peasant Studies*, 36:4, 893-908

- Deininger, K., Ali, D.A., Holden, S., Zevenbergen, J. 2008. Rural Land Certification in Ethiopia: Process, Initial Impact, and Implications for Other African Countries, *World Development*, 36(10): 1786–1812.
- Deininger K. et Feder G. 2009. Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy, *World Bank Research Observer*, 24: 233-266.
- Evers, S. J. T. M. 2005. Trumping the Ancestors: The Challenges of Implementing a Land Registration System in Madagascar', *Competing Jurisdictions: Settling Land Claims in Africa*, Evers, S. J. T. M., Spierenburg, Marja J. and Harry Wels (eds.), Leiden: Brill Academic Publishers: 223-242.
- Golub, S. 2010. What Is Legal Empowerment? An Introduction, in Stephen Golub (ed): *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Rome: International Development Law Organization.
- Hatcher, J., Palombi L., Mathieu, P. 2010. Securing the land rights of the rural poor: experiences in legal empowerment, in Stephen Golub (ed): *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Rome: International Development Law Organization, 231-255.
- Jacoby, H., & Minten, B. 2006. *Is land titling in Sub-Saharan Africa cost effective? Evidence from Madagascar*, Washington, DC: World Bank.
- Kahneman, D., Tversky, A. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, Vol. 47, N°2, p. 263-91.
- Lavigne Delville Ph. dir., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris: Ministère de la Coopération/Karthala.
- Lavigne Delville Ph. dir. 2002 When Framers Use Pieces of Paper to Record Their Land Transaction in Francophone Rural Africa : Insights into the Dynamics of Institutional Innovation, *The European Journal of Development Research*, 14(2) : 89-108.
- Le Meur, P-Y. 2006. Land Governance: Actors, Arenas, Governmentality, in Chauveau et al. (eds) *Changes in Land Access and Governance in West Africa: Markets, Social Mediations and Public Policies*. London: IIED/DFID: 39-49.

- Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A. éd., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique; pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris: Karthala.
- Muttenter, F., 2010 «Politiques foncières et pluralisme juridique à Madagascar». *Taloha*, (19), 30 janvier 2010, <http://www.taloha.info/document.php?id=755>.
- Omrane M. 2008. *Accès à la terre, dynamique démographique et ancestralité à Madagascar. Collection population*, Paris: l'Harmattan.
- Ottino, P. 1998. *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine*. Paris: Karthala-Orstom.
- Ratovoarinony R., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., Rabeantoandro R. 2011. Certification foncière : pourquoi et pour qui? *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar* (4) : 2-15
- Rocheude, A. 2001 Foncier et décentralisation, *Bulletin du LAJP*, 26 : 13-33.
- Sikor, T., Lund, C. 2009. Access and property: A question of power and authority, *Development and Change* 40(1): 1–22.
- Singh, N. 2009. Fighting rural poverty, inequality and low productivity through legal empowerment of the poor, *Journal of Peasant Studies*, 36:4, 871-892.
- Sjaastad, E., Bromley, W. 1997. Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security and Investment Demand. *World Development* 25 (4): 549–62.
- Teyssier A., Andrianiriana-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 Colin J.-P. et al. *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : IRD Karthala: 273-297.
- Wojkowska, E., & Cunningham, J. 2010. Justice reform's new frontier: engaging with customary systems to legally empower the poor, in Stephen Golub (ed): *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Rome: International Development Law Organization, 93-113

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : Appréciation de la valeur du certificat foncier en fonction des demandes de certificat foncier

	Par rapport au titre foncier (%)	Par rapport aux petits papiers (%)
Valeur du certificat foncier		
Même valeur	22.2	3.4
Valeur inférieure	42.0	3.2
Valeur supérieure	35.8	93.3
Total	100.0	100.0

Notes : Chiffres extrapolés à partir de l'échantillon des 1429 ménages enquêtés connaissant l'existence des guichets fonciers.

### ANNEXE 2 : Fréquentation comparée du Guichet Foncier et des Services Fonciers par commune (% de l'ensemble de l'échantillon)

Région Commune	Est allé au Service Foncier (%)	Est allé au Guichet Foncier (%)
Analamanga		
Tsaramasoandro	2.1	13.7
Vakinankaratra		
Ambatomena	0.5	15.2
Ambohimiarivo	10.7	19.7
Manandona	6.9	33.4
Diana		
Antsakoamanondro	8.4	23.8
Benavony	3.3	34.3
Menabe		
Ampanihy	3.2	19.1
Malaimbandy	4.0	22.6
Analaiva	8.4	27.9

Total	4.6	22.5
-------	-----	------

Notes : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon des 1862 ménages enquêtés.

### ANNEXE 3: taux de fréquentation comparé des SFs et des GFs par commune

Commune	Ménages qui se sont rendus auprès des GF	Ménages qui se sont rendus auprès des SF
Manandona	33%	7%
Antsakoamanondro	24%	8%
Benavony	34%	3%
Ampanihy	19%	3%

### ANNEXE 4 : Déterminants de la probabilité de s'être rendu au Guichet foncier. Régressions Probit.

	(2) S'est
Age du chef de ménage	-0.002 (0.01)
Le chef de ménage est une femme	-0.189 (0.26)
Niveau d'éducation	
Primaire	0.396* (0.22)
Collège	0.506* (0.27)
Lycée +	0.815** (0.32)
Score de richesse du ménage (actifs)	0.123** (0.05)
Score de richesse du ménage (habitat)	0.179* (0.10)
Superficie totale possédée par le ménage (en ha)	0.056* (0.03)
Distance au GF (heures à pied)	0.099 (0.09)
Ménage est allochtone	-0.044 (0.18)
Commune <sup>(2)</sup>	
Tsaramasoandro	- (0.19)
Ambatomena	-0.228 (0.20)

Ambohimiarivo	0.125 (0.20)
Manandona	0.046 (0.18)
Antsakoamanondro	-0.272 (0.21)
Benavony	0.148 (0.18)
Ampanihy	0.062 (0.18)
Malaimbandy	0.037 (0.19)
Constante	- (0.39)
Observations	1411

Note: Ecart-type en parenthèses. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Pour les ménages ne connaissant pas l'existence du guichet dans leur commune, la distance au guichet a été imputée en prenant la distance médiane déclarée par les autres enquêtés du fokontany. Régressions pondérées pour prendre en compte la surreprésentation des ménages demandeurs de certificat. La première colonne est une estimation sur l'ensemble de l'échantillon des 1862 ménages enquêtés. La deuxième colonne est basée sur les 1411 ménages ayant connaissance de l'existence du guichet foncier dans leur commune. (1) Référence : jamais scolarisé. (2) Référence : Analaiva