

Références : Droy I., Bidou J-E & Rasolofo P. (2010). «Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar». TALOHA¹, Revue scientifique internationale des civilisations, numéro 19, 30 janvier 2010, Antananarivo, <http://www.taloha.info/document.php?id=867>.

Madagascar contemporain et les objectifs du millénaire pour le développement

Conférence internationale ICMAA-Université d'Amsterdam Antsirabe,
Madagascar, 20-22 septembre 2007.

Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar ²

Isabelle Droy (UMR C3ED-IRD) Isabelle.Droy@ird.fr
Jean-Etienne Bidou (UMR ADES-Tempos) jebidou@ades.cnrs.fr
Patrick Rasolofo (ROR- Madagascar) rasolofo_andry@yahoo.fr

RESUME

Le premier des objectifs millénaire du développement est de réduire de moitié le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et souffrant de famine entre 1990 et 2015. Pour un pays comme Madagascar, cet objectif est ambitieux : les trois quarts de la population vivent en milieu rural et 71% d'entre eux sont sous le seuil de pauvreté. La question des modes d'accès à la terre et aux ressources renouvelables représente un enjeu important pour la réduction de la pauvreté et la diminution de l'insécurité alimentaire.

Depuis 2004, le pays a engagé un processus de sécurisation foncière à travers le Programme National Foncier : l'objectif est de mettre en adéquation les pratiques foncières et le cadre réglementaire, dont l'évolution est paralysée depuis de nombreuses années. La nouvelle politique foncière recherche l'implication des communautés locales dans la gestion foncière. A partir de l'observation de quelques situations locales où les guichets fonciers ont été créés, cette étude s'interroge sur les atouts et les limites de cette réforme et sur l'impact qu'elle peut avoir pour l'atteinte des OMD.

Introduction

Madagascar est engagé depuis plusieurs années dans une recomposition des pouvoirs et des compétences entre Etat et citoyens à travers le processus de décentralisation. On attend de ces changements institutionnels une contribution à la réduction de la pauvreté par une meilleure prise en compte des problématiques locales. Dans un pays à dominante rurale

¹ Revue électronique internationale publiée par l'ICMAA, en partenariat avec l'Inalco, la LSE et l'UF avec le soutien de l'AUF, ISSN 1816-9082.

² Ce travail a été réalisé avec l'appui du Conseil Régional d'Aquitaine (contrat CRDDT « Pauvreté et gouvernance locale : les impacts de la politique de décentralisation. Une approche comparative entre Madagascar et la Guinée. » GREThA-Université de Bordeaux IV).

comme Madagascar, une des causes de cette pauvreté est liée à l'insécurité foncière, perçue comme un facteur important de blocage à l'amélioration de la productivité de l'agriculture. La nouvelle politique de sécurisation foncière vise à dénouer une situation juridique et administrative devenue contre-productive en s'appuyant sur l'échelon local pour proposer une nouvelle forme de sécurisation.

Cette étude soulève un certain nombre d'interrogations sur les possibles effets de cette réforme de la politique foncière sur la réduction, le maintien ou l'aggravation des inégalités d'accès à la terre et donc des inégalités socio-économiques qui y sont liées.

Dans une première partie, nous présentons le lien existant entre l'insécurité foncière rurale et les objectifs du Millénaire, plus particulièrement le premier qui vise à réduire l'extrême pauvreté et la faim. La seconde partie décrit le processus novateur de la décentralisation foncière à Madagascar. Enfin, en dernière partie, nous nous appuyons sur des exemples de situations locales pour soulever des interrogations sur les limites de la contribution de cette réforme à la réduction de la pauvreté rurale.

I Pauvreté rurale et insécurité foncière : une contrainte à la réalisation des objectifs du Millénaire

1. Les Objectifs du Millénaire et la question foncière

Le premier des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) est d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim. En Afrique sub-saharienne (incluant Madagascar), la réalisation de cet objectif reste encore lointain, alors que la population rurale y est largement majoritaire, tirant une grande partie de son alimentation et de ses ressources de l'agriculture et de l'élevage. La proportion de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté est aussi plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain ; la sécurité alimentaire n'est pas assurée et la malnutrition chronique atteint entre le tiers et la moitié des enfants de moins de 5 ans, selon les régions, ce qui augure assez mal d'une réalisation des OMD d'ici 2015³. Ce constat a justifié des investigations récentes sur les liens entre l'agriculture et la réalisation des OMD, présentées dans le rapport « Agriculture and Achieving The Millenium Development Goals » (World Bank, 2007) : pour atteindre les OMD, l'amélioration de la productivité et des revenus agricoles dans les pays du Sud est indispensable, non seulement pour atteindre le premier des objectifs (réduire la faim et la pauvreté), mais aussi les objectifs suivants, qui sont liés aussi directement ou indirectement à la pauvreté en milieu rural : accès à l'éducation de base, situation des femmes, indicateurs de santé maternelle et infantile etc. Identifier les contraintes à l'amélioration des conditions de production en milieu rural et mettre en place des politiques publiques permettant de les lever reste un enjeu majeur pour la réalisation des OMD. Parmi les contraintes identifiées, la question des droits d'accès à la terre se pose de manière de plus en plus aigue : les transformations économiques et socio-démographiques ont modifié les enjeux autour du foncier et de nouveaux acteurs se livrent une compétition parfois rude pour asseoir des droits sur le contrôle de l'espace et des ressources : « ruraux, migrants ou urbains, ils sont nombreux à vouloir du foncier agricole, le destinant à la mise en culture ou à l'élevage ou à un tout autre usage (réserve foncière, espace de chasse, construction de logements, etc.) » (Grain de sel, 2006, p.3).

³ L'objectif 1 est décomposé en deux sous-objectifs : réduire de moitié entre 1990 et 2015, la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour (extrême pauvreté) et réduire de moitié la proportion de la population touchés par la famine.

Placées au cœur des questions de développement, les politiques foncières mises en œuvre dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne ont pour enjeu la clarification des règles d'accès à la terre et la sécurisation des droits⁴. Dans cette région, les situations foncières y sont souvent très complexes, les « faisceaux de droits » se conjuguent sur un même espace et les régulations coutumières sont profondément modifiées et en contradiction avec une juridiction nationale peu ou mal appliquée, aboutissant à « un divorce entre légitimité, légalité et pratiques » (Chauveau *et alii*, 2006, p. 1). L'absence de régulation dans le domaine foncier est certes perçue comme une forte contrainte au développement agricole (OMD1 « réduire la faim et la pauvreté »), mais aussi comme un obstacle à une gestion durable des ressources renouvelables (OMD 7 « assurer un environnement durable »), et enfin comme une source de conflits pouvant gravement dégénérer et anéantir les efforts de développement.

Depuis le milieu des années 1990, la mise en place de ces politiques foncières intervient dans un contexte politique et institutionnel marqué par l'ajustement structurel, la libéralisation, le désengagement de l'Etat et la mise en œuvre récente de la décentralisation. La décentralisation est sous-tendue par l'hypothèse que le transfert au niveau local d'un certain nombre de responsabilités permettrait de mieux prendre en compte les besoins de la population et par là, de contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités. On suppose aussi que les régulations et les contrôles démocratiques locaux (par la sanction du vote) limiteraient la corruption et les dérives arbitraires. Cependant, le bien-fondé de ces présupposés est source de débats (Lavigne-Delville, 1999, Platteau, 2003) et les modalités de la gestion locale doivent être soigneusement analysées : en effet, dans le champ de l'action publique, de nouveaux acteurs émergent avec leurs propres intérêts économiques, sociaux et politiques. Ainsi, la mise en œuvre concrète d'une politique foncière décentralisée doit être interrogée par rapport aux OMD sous la forme suivante : cette politique permet-elle de réduire la pauvreté en profitant d'une manière équitable à tous les usagers du foncier, y compris des groupes souvent marginalisés dans les instances locales de décisions, que ce soit en fonction de leur système d'activités, comme les agro-pasteurs, ou de leur statut dans la société (femmes, cadets, migrants etc.) ?

2. Pauvreté et crise foncière à Madagascar

2.1 Pauvreté et malnutrition dans un pays d'agricultures familiales

Quelques chiffres sur Madagascar illustrent la pertinence des OMD : près des trois quarts de la population vit en milieu rural et 76% de cette population rurale vit sous le seuil de pauvreté. Si les crises alimentaires aiguës menacent surtout la partie sud-est du pays, la malnutrition reste un problème généralisé : 42% des enfants de moins de 5 ans présentent un état de malnutrition chronique et la sous-alimentation (insuffisance calorique) frappe 38% de la population. Cette proportion n'a pas beaucoup variée depuis les années 1990, mais, compte tenu de la croissance démographique, le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 4,3 à 6,6 millions entre 1992 et 2004 (FAO, 2006). Dans le rapport sur le développement humain de 2006, le pays est classé par le PNUD à la 143^e place sur 177. La réalisation du premier des OMD d'ici 2015 risque de s'avérer difficile.

⁴ La sécurisation foncière est « le processus de mise en sécurité des acteurs relativement au droit foncier. Cela implique des règles de gestion foncière appropriées en légitimes. « Passer de « sécurité » à « sécurisation », c'est exprimer l'idée que la sécurité n'est pas un état stable mais le résultat d'un ensemble de facteurs s'inscrivant dans un espace-temps à prendre en considération cas par cas » (E. Le ROY, 1996, p. 21) » www.foncier.gov.mg.

Madagascar est un pays d' « agricultures familiales » : bien que les contextes agro-écologiques et socio-culturels y soient très variés, un certain nombre de points communs relie ces différents types d'exploitations familiales. Une grille établie par Toulmin et Guèye (2003) dégage les principales caractéristiques des agricultures familiales : la main d'œuvre est en grande partie issue du ménage, les objectifs prioritaires sont le plus souvent de couvrir une partie de la consommation alimentaire familiale par des cultures vivrières, la diversification est élevée pour couvrir les besoins monétaires, la taille de l'exploitation souvent réduite, l'accès à la terre se fait par héritage et arrangements sociaux (prêts etc.) avec des évolutions récentes vers des transactions marchandes.

Ces traits généraux, que l'on retrouve à travers tout le pays, recouvrent une très grande hétérogénéité de systèmes agraires, avec des modes d'appropriation et des règles d'accès à la terre qui sont déclinés sur une large palette (Raison, 1991). Ainsi, par exemple, les règles d'héritage et de transmission des terres peuvent être opposées entre les Hautes Terres, où les femmes ont des droits d'héritage et des sociétés de la Côte Est et Sud, où elles en sont totalement démunies.

2.2 La crise foncière à Madagascar, source de blocages économiques et de conflits

Madagascar est en situation de crise foncière depuis plusieurs décennies. Les évolutions économiques, démographiques et socio-politiques ont transformé les enjeux autour du contrôle du foncier. Or, dans le même temps, la capacité de régulation par l'Etat et/ou par les pouvoirs coutumiers est fortement réduite. Depuis longtemps, sur une partie du territoire, la répartition des terres n'est plus arbitrée par les pouvoirs lignagers et, dans plusieurs régions, l'appropriation par un individu ou une famille restreinte a pris le pas sur des modes de gestion collectifs, en particulier sur les terroirs rizicoles.

Les faiblesses des services publics de l'administration foncière sont connues et ont été soulignées dans la « Lettre de politique foncière » de 2005 (MAEP, 2005). Comme dans de nombreux pays, l'Etat s'est arrogé la présomption de domanialité, étant donc propriétaire par défaut de toute terre qui n'est pas immatriculée, ceci jusqu'à la modification de la loi en 2005. La mise en valeur du domaine privé national par les paysans leur offrait cependant la possibilité de faire une demande d'immatriculation, afin de sécuriser leurs droits sur la terre qu'ils avaient mise en valeur. Ce qu'ils ne manquent pas de faire, mais la procédure est coûteuse et longue, les services des domaines ne délivrant annuellement qu'un millier de titre environ, alors que plus de 500 000 demandes sont en attente depuis plusieurs années. Evidemment, ce fonctionnement engendre de la corruption et une aggravation des inégalités, les personnes riches et influentes (commerçants, fonctionnaires) ayant la possibilité de devancer les petits exploitants pour acquérir des droits sur des rizières ou des terres de versants (*tanety*), souvent déjà mis en valeur par des paysans.

Ces situations sont donc déjà très insécurisantes en faire-valoir direct ; elles se complexifient avec le métayage, qui est une pratique très répandue, mais qui est proscrite à Madagascar depuis la Seconde République. Cela aboutit à une absence de protection juridique des métayers, mais aussi dans une moindre mesure, des petits propriétaires qui ont toujours l'inquiétude que les métayers revendiquent le droit de propriété sur cette terre qu'ils cultivent. Cette inquiétude conduit certains propriétaires à changer régulièrement de métayer, ce qui accroît l'insécurité de ces derniers.

La situation foncière actuelle est donc source d'insécurité juridique, économique mais aussi sociale. Ajoutée à la faible attractivité des prix agricoles, elle contribue à freiner à l'intensification et contribue à la pauvreté rurale, sans en être bien évidemment la cause

unique. Les conflits fonciers sont nombreux, prenant une tournure parfois violente, en particulier dans les zones aménagées présentant une forte attractivité économique, comme sur les grands périmètres rizicoles (Teyssier, 1995).

2.3 Une intégration de la question foncière dans les priorités politiques

La demande sociale de sécurisation foncière est très forte, comme en témoignent les moyens informels mis en œuvre à travers tout le pays pour pallier les carences de l'administration centralisée : les transactions sont concrétisées par des « petits papiers », documents écrits, parfois validés par les autorités locales, théoriquement sans valeur juridique, mais faisant office de système parallèle d'enregistrement des droits.

La problématique foncière s'est donc trouvée rapidement placée au cœur des réflexions sur la réduction de la pauvreté en milieu rural, comme dans le DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté). Le MAP (Madagascar Action Plan) pour la période 2007-2012 « s'engage dans la réalisation des OMD » ; le MAP décline 8 engagements, dont le n°4 porte sur le développement rural⁵, dans une vision entrepreneuriale (révolution verte, agrobusiness etc.) sans référence à la diversité et à la complexité des agricultures familiales et aux systèmes agro-pastoraux qui dominent dans le pays. Cet engagement est lui-même décomposé en 6 défis, dont le premier est de sécuriser la propriété foncière : le système foncier doit « constituer un outil d'incitation aux initiatives privées, à petite et à grande échelle. Tous les propriétaires fonciers, en milieu rural et urbain, se sentiront en sécurité »⁶. La stratégie développée est celle du Programme National Foncier.

II Décentralisation et politique foncière

L'organisation de l'administration foncière et domaniale reposait à Madagascar sur une gestion très centralisée, avec des moyens qui se sont considérablement réduits depuis trois décennies, alors que la demande de titres explosait. Une réforme des procédures de reconnaissance des droits ne pouvait être envisagée sans un changement radical d'optique. Tenter de remettre sur pied le service des domaines pour répondre à la demande d'immatriculation aurait été infiniment coûteux et probablement assez inefficace. Et totalement à contre-courant des réformes engagées depuis les plans d'ajustement structurel (réduction des dépenses publiques) jusqu'à la récente mise en œuvre de la décentralisation politique et administrative. La nouvelle politique foncière a été construite sur des bases radicalement différentes et s'est fortement ancrée sur les nouvelles instances issues de la décentralisation, en particulier les communes.

1. Décentralisation et déconcentration : un processus en cours

A Madagascar, le changement de régime politique suivi de la conférence nationale de 1992 a été marqué par la création de nouvelles institutions de l'administration territoriale (commune, région, province autonome). Mais, jusqu'en 2004, la réforme n'est mise en œuvre qu'à travers les communes, avec l'élection d'un maire et d'un conseil communal ; les communes élaborent un plan communal de développement (PCD) devant refléter les priorités

⁵ Engagement 4 du MAP : « Le développement rural dynamique et la réduction effective de la pauvreté sont à la base des efforts du gouvernement. Nos régions rurales prospéreront à travers une révolution verte qui augmentera substantiellement la production agricole. Des centres d'agrobusiness seront institués pour assister dans les formations et la satisfaction des besoins tels que l'irrigation, les semences, les engrais et les installations de stockage. Pour promouvoir davantage le développement rural rapide, des meilleurs routes et réseaux de communication seront établis et le Gouvernement se chargera de créer les conditions pour encourager les activités d'entrepreneuriat et de permettre aux initiatives du secteur privé de s'épanouir ».

⁶ Une présentation détaillée du MAP est disponible sur <http://www.madagascar-presidency.gov.mg/MAP>

locales⁷. Reconnues comme le pivot du développement local, les communes sont cependant confrontées à de sérieuses difficultés. Celles-ci sont principalement liées au manque de ressources financières et humaines, en raison d'un déficit de compétences techniques pour la gestion communale, particulièrement sensible en milieu rural. Par ailleurs, les mécanismes de contrôle externe sur la gestion communale sont faibles, voire inexistants, ce qui engendre une grande opacité et certains cas de dérives et de malversations sur les finances communales ou la gestion des ressources.

Les régions ont été créées en 2004, bien après les communes. Elles disposent de pouvoirs importants, mais souffrent d'un manque de ressources et sont limitées dans leur représentation démocratique, puisque le chef de région est encore en 2007, nommé par le gouvernement. L'Etat est représenté au niveau de la sous-préfecture et de la préfecture, dans les services déconcentrés. Cependant, la confusion des compétences entre les services déconcentrés de l'Etat (santé, éducation) et les institutions décentralisées comme les communes et régions engendre des conflits et des actions contradictoires (MDAT, 2006, Bidou *et alii*, 2007).

2 Une nouvelle politique foncière étroitement articulée à la décentralisation

La nouvelle politique foncière mise en œuvre à travers le Programme National Foncier (PNF) peut se caractériser par deux axes majeurs :

- une réforme juridique : transformation des droits de l'Etat sur les terres, création de nouveaux échelons de sécurisation foncière.
- une réforme administrative avec le transfert de certaines compétences à l'échelle de la commune par l'intermédiaire de guichets fonciers communaux.

2.1 Les avancées juridiques

* Les transformations du statut juridique de la terre

La loi 2005-19⁸ représente une innovation majeure et une réelle rupture avec le régime foncier qui prévalait depuis la colonisation. Jusqu'en 2005, les espaces non définis spécifiquement appartenaient par défaut à l'Etat. La loi de 2005 permet de distinguer le domaine public et le domaine privé de l'Etat et des collectivités décentralisées, la propriété privée immatriculée et l'ensemble des aires à statut spécifique. La loi reconnaît le statut de propriété privée non titrée sur « l'ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial ». C'est ici que se jouent les enjeux de la sécurisation foncière puisqu'ils portent sur des terres mises en valeur parfois depuis plusieurs générations, mais qui ne sont pas titrées au nom des exploitants.

* Un nouveau document : le certificat foncier,

L'autre innovation tout aussi essentielle se situe dans la création du certificat foncier, qui est un document de sécurisation foncière intermédiaire par rapport au titre qui représente la sécurité maximale⁹. Le certificat foncier est établi selon une procédure de reconnaissance

⁷ Le pays compte 1395 communes, et plus de 11 000 Fokontany (échelle du village).

⁸ Les différents documents sur les évolutions juridiques et sur la mise en œuvre du PNF sont disponibles sur le site du PNF www.foncier.gov.mg.

⁹ Le certificat foncier est un « acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure

mutuelle (une sorte de validation locale et contradictoire des droits), qui, si il y a consensus, permet d'établir des droits pour celui qui a mis en valeur une parcelle donnée. L'intérêt est que cette procédure se déroule à l'échelle de la commune. Cela permet donc aux exploitants d'avoir beaucoup plus rapidement et de manière moins onéreuse, un document, qui n'est pas un titre, mais offre un bon degré de sécurisation sur l'exploitation de la terre et en permet la transmission (héritage ou vente).

2.2 L'appui sur les structures décentralisées : les guichets fonciers communaux

La nouvelle politique foncière recherche l'implication des communautés locales dans la gestion foncière. C'est donc au niveau des communes que sont mis en place les guichets fonciers¹⁰, dont l'atout pour les usagers est la proximité et une réduction du temps et du coût de la procédure par rapport à celle de l'immatriculation par les services des Domaines. Après une procédure de reconnaissance locale contradictoire du terrain et de ses limites avec la personne qui revendique les droits, un certificat foncier est établi par le guichet. Par la suite les transmissions et ventes pourront se faire au niveau du guichet qui tient à jour le plan local d'occupation foncière (PLOF). Les communes ont un intérêt direct à la mise en œuvre de la réforme, car elle leur permettrait de lever l'impôt foncier. On souhaite arriver ainsi à une sorte de cadastre communal qui pourrait ultérieurement servir de support à une imposition foncière locale aujourd'hui quasi- inexistante.

La commune, première collectivité territoriale à avoir bénéficié des lois de décentralisation, continue ainsi à enrichir ses prérogatives dans le domaine de l'administration foncière. Cela contribue à renforcer sa position d'interlocuteur privilégié des opérateurs extérieurs qui y voient une échelle bien adaptée à la démarche des projets (Bidou *et alii*, 2007). Mais, la qualité du fonctionnement des guichets fonciers est donc aussi fortement tributaire de la gouvernance de la commune.

2.3 Une mise en place du PNF fortement dotée et structurée

La mise en œuvre du PNF est appuyée par plusieurs partenaires financiers bilatéraux et multilatéraux (FAO, AFD, MCA¹¹), ce qui permet d'engager des moyens financiers et humains conséquents sur l'information, la formation, le montage et le démarrage des guichets fonciers. La réalisation de diagnostics fonciers régionaux permet de mieux connaître les problématiques foncières locales. Le travail d'information et de réflexion est réalisé aux échelles de la commune, pour expliquer la réforme en cours et aussi de la région, sous formes de « forums fonciers régionaux ».

Dans un premier temps, les guichets fonciers sont montés avec un fort appui extérieur, mais ils sont conçus pour être autonomes financièrement via les recettes provenant de l'établissement des certificats fonciers et des frais de mutation. Les guichets fonciers des zones rurales qui ne peuvent être informatisées sont reliés à un centre de ressources et d'information foncières (CRIF) à l'échelle intercommunale. Mi- 2007, les guichets fonciers fonctionnels se situent dans la région du lac Alaotra (grand périmètre rizicole avec de très sérieux problèmes fonciers), et dans des régions de peuplement ancien comme le Vakinankaratra. D'autres zones sont engagées dans les démarches de constitution de guichets

spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire » (loi 2005-19).

¹⁰ Pour une présentation détaillée de la structure et du fonctionnement des guichets, il faut se référer au site du PNF notamment aux documents suivants : « Stratégie d'implantation des guichets fonciers », « Manuel d'opération » « Schéma de procédures » www.foncier.gov.mg.

¹¹ Madagascar est notamment engagé dans le MCA (Millennium Challenge Account)¹¹, dont une des actions prioritaire est l'appui au programme foncier.

fonciers, le plus souvent là où la pression foncière est forte et la propriété individualisée sur les rizières, comme par exemple, les guichets fonciers des villages de la plaine de Morondava, le long du canal de Dabara (annexe 1).

La qualité du dispositif en place ne doit cependant pas masquer les interrogations quant aux limites que représente ce processus de sécurisation foncière, notamment en termes de contribution à la réduction de la pauvreté et des inégalités pour les groupes les plus marginalisés.

III Les limites de la contribution de la décentralisation foncière à la réduction de la pauvreté

La mise en œuvre de la décentralisation de la gestion foncière soulève trois groupes de questions :

- La mise à des normes plus transparentes de la gestion foncière va-t-elle permettre le maintien des régulations sociales qui existaient dans le droit traditionnel ? Les asymétries de pouvoir entre les groupes sont-elles réduites, maintenues ou accentuées et quelles seront leurs conséquences sur la pauvreté ?
- La nouvelle réglementation foncière est-elle adaptée à des situations complexes, avec des superpositions de droits, comme dans les systèmes agro-pastoraux de l'Ouest malgache ?
- La commune, qui regroupe plusieurs *fokontany* est-elle l'échelle la plus pertinente de concertation et de négociation ? L'organisation des pouvoirs et la gouvernance locale ne reproduisent-elles pas des pratiques clientélistes ?

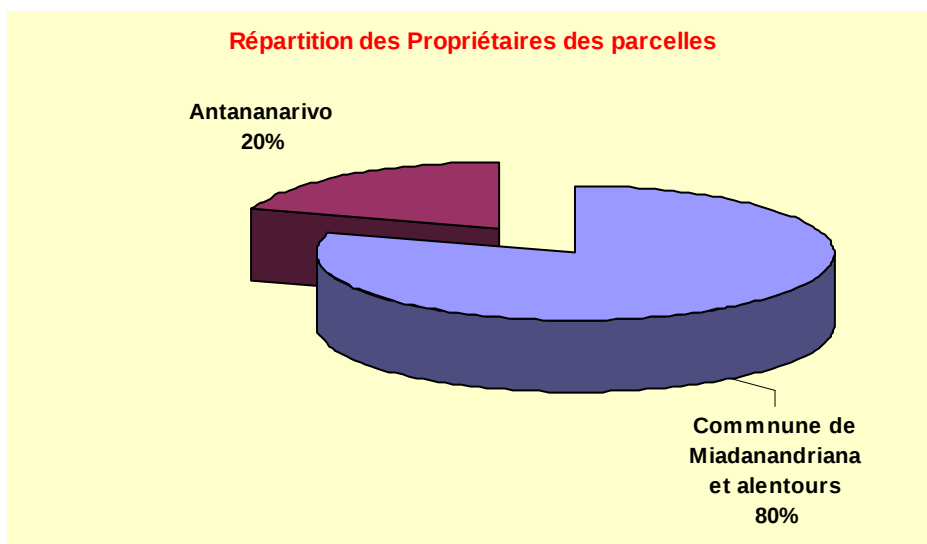
1. Inégalités socio-économiques et inégalités d'accès à la terre

En milieu rural, les inégalités économiques sont importantes et étroitement liées aux inégalités foncières. Il est donc pertinent de soulever un certain nombre de questions sur l'effet de la décentralisation foncière sur les groupes marginalisés socialement et/ou économiquement.

1.1 Les inégalités économiques dans un contexte d'appropriation privée de la terre

Quelques exemples peuvent être tirés d'une étude menée sur les Hautes-Terres, à Miadanandriana près de Manjakandriana dans une région de peuplement ancien, à environ 80 km à l'est de la capitale Antananarivo (Bidou *et alii*, 2006). Dans cette zone où les bas-fonds sont aménagés depuis longtemps et appropriés par des familles, les droits fonciers sont à peu près stabilisés sur les rizières. Il s'agit là de mettre en conformité ces droits plus ou moins reconnus par l'ensemble de la communauté avec le droit positif, dont l'application a été inachevée : sur une même commune, on trouve quelques terres immatriculées, mais pour lesquelles les mutations n'ont pas été enregistrées, des terres pour lesquelles la procédure s'est arrêtée au procès-verbal de cadastrage ou encore des terres non cadastrées qui relevaient du domaine privé national, donc appartenant par défaut à l'Etat jusqu'à la loi de 2005 (Interreg, 2005). Les conflits portent essentiellement sur les limites, plus particulièrement sur les *tanety*, où l'on trouve les plantations d'eucalyptus.

Dans la commune de Madianandriana, un guichet foncier pilote a été créé en 2004 avec l'appui de l'ONG Hardi. L'enquête sur le parcellaire montre que 20% de ceux qui se déclarent propriétaires résident à Antananarivo. Les autres propriétaires résident sur la commune à 90% ou dans les communes alentours.



Source : Enquête parcelles de Miadanandriana, Hardi-IRD

Les inégalités foncières tiennent tout d'abord à la superficie cultivée, notamment en rizières, mais aussi aux modes de faire-valoir, direct ou indirect, parfois combinés au sein d'une même exploitation. Les propriétaires résidant à Antananarivo ont recours au métayage pour la mise en valeur de leurs terres. Cela peut se passer au sein de la famille ou avec un autre exploitant.

Les métayers se trouvent dans une situation particulière : en théorie interdit par la loi depuis la Seconde République, le métayage est largement pratiqué ; les prélèvements sur la récolte sont élevés ($\frac{1}{3}$ ou $\frac{1}{2}$ selon les contrats), ce qui a des conséquences sur la sécurité alimentaire du métayer et de sa famille. Dans la région de Miadanandriana, le mode de faire valoir direct est le plus répandu : les $\frac{2}{3}$ de la production rizicole proviennent de ce mode d'exploitation¹². Néanmoins, près du tiers des ménages prend des terres en métayage ou plus rarement en location et ce sont des ménages plutôt « jeunes-pauvres » qui y recourent. Ce sont eux aussi qui ont la part la plus importante de leur production qui est affectée au paiement des frais de métayage. Or, c'est aussi ce groupe qui produit le moins, faute de surfaces suffisantes. C'est aussi ce groupe qui possède le moins de « petits papiers », par opposition au groupe le plus riche qui a visiblement engagé des procédures informelles de sécurisation. Les métayers sont soumis régulièrement au risque d'éviction par leur « propriétaire » qui craint qu'en cas d'occupation trop longue de la terre, le métayer fasse valoir le droit de « la terre à celui qui l'exploite ».

La sécurisation profite donc d'abord aux exploitants de terres agricoles, qu'ils aient mis eux-mêmes en valeur la terre ou qu'ils en aient hérité, c'est-à-dire les « possesseurs » de la terre, en premier lieu ceux qui ont des « petits papiers » qu'ils feront valider. La sécurisation des « propriétaires » pourrait donc avoir un effet positif sur la situation des métayers. Cependant, la reconnaissance juridique du métayage serait nécessaire pour pouvoir établir des contrats agraires qui sécurisent les métayers comme les propriétaires.

1.2 Les inégalités de statut : exemple des inégalités de genre dans l'accès à la terre

¹² Analyse à partir des données de l'observatoire rural de Manjankandriana (ROR, 2001), enquête auprès de 490 ménages, nos propres calculs. Une typologie réalisée selon une analyse factorielle des correspondances a permis de distinguer 4 groupes de ménages : « âgés pauvres » (31%), « jeunes pauvres » (40%), « jeunes moyens » (25%), et un groupe de « riches », peu nombreux (4%), mais qui se distingue très fortement du reste de la population.

Les inégalités d'accès à la terre sont aussi liées au statut : on connaît les inégalités de statut sur les Hautes Terres en fonction de l'origine sociale (nobles, descendants d'esclaves etc.), dont les répercussions économiques sont toujours perceptibles.

Les inégalités de statut portent aussi sur le genre. Si la législation officielle ne présente pas de discrimination entre hommes et femmes, les règles du droit coutumier sont très hétérogènes. Sur les Hautes-Terres, les femmes ont des droits d'héritage sur le foncier, mais ces droits ne sont pas du tout identiques sur l'ensemble du pays. Dans certaines régions de Madagascar, comme sur la Côte Est, les femmes n'ont qu'un droit d'usage sur la terre du lignage de leur mari et aucun droit sur les transmissions des terres. Quant l'union est dissoute par séparation, divorce ou veuvage, la femme doit retourner dans son lignage d'origine, et son frère ou son père lui attribueront une parcelle. Or, la pression foncière et les mutations socio-économiques bouleversent ces pratiques. Les femmes chef de ménage, donc avec des enfants à charge, ne sont pas toujours accueillies dans leur lignage d'origine et ne disposent que de parcelles de qualité médiocre sur lesquelles elles ont des droits précaires.

Une analyse sur les enquêtes auprès des ménages de deux observatoires ruraux de la Côte Est de Madagascar montre que les femmes chefs de ménage (qui représentent 20% des ménages dans ces régions) sont moins bien dotées en capitaux que les hommes (Droy *et alii*, 2003). Les dotations en capital physique (foncier et matériels agricoles) sont inférieures à celles des hommes et le capital humain (éducation) est nettement plus faible pour les femmes, qui comptent une proportion importante d'illettrées. Or, les femmes chefs de ménage sont en moyenne plus âgées que les hommes (elles sont souvent veuves ou séparées) et leurs charges sont plus lourdes : le taux de dépendance (nombre d'inactifs/nombre d'actifs) est un peu plus élevé pour les ménages dirigés par des femmes.

Cette problématique des droits d'accès des femmes au foncier dans un contexte de décentralisation présente bien des points communs avec des situations analysées en Afrique de l'Ouest (Diarra *et alii*, 2006). La sécurisation foncière présente donc le risque d'entériner et d'aggraver ces inégalités de statuts et d'accès aux ressources dans le droit traditionnel, en les « fixant » juridiquement. Pourtant, le nombre de femmes chefs de ménage en milieu rural tend à s'accroître et une réflexion sur l'amélioration de leurs droits d'accès aux ressources foncières serait nécessaire dans une optique de durabilité sociale.

2 Types de droits

Le type de sécurisation mise en place dans le cadre du PNF est bien adapté aux droits personnalisés qui prévalent dans certaines régions de Madagascar ou sur un certain mode d'exploitation, comme la riziculture. Cependant, pour les droits collectifs (forêts, terrains de parcours, lieux de cueillette), la situation est beaucoup plus complexe. Si un important travail de décryptage de ces droits a été réalisé dans le cadre du programme de sécurisation foncière de Gelose (Maldidier, 2001), les outils de sécurisation de ces droits demeurent peu développés.

Le droit du « premier occupant » reste profondément ancré et instrumentalisé. Une famille ou un lignage qui se revendique comme ayant été le premier à occuper et/ou cultiver une terre, sur laquelle sont installés les tombeaux des ancêtres, invoque ce droit quand la compétition foncière devient plus ardue et que surgissent les conflits (Evers, 2006). Mais, à ce droit, s'en superposent d'autres : celui qui a mis en valeur, celui de pâture en saison sèche, celui de cueillette etc. Les travaux d'anthropologie foncière, très développée en Afrique, utilisent le terme de « faisceaux de droits » (Chauveau *et alii*, 2006).

Ainsi, la procédure de sécurisation foncière développée à Madagascar n'est pas réellement adaptée à la prise en compte de certaines problématiques, notamment entre éleveurs et agriculteurs. Le Forum Foncier du Menabe (région ouest de Madagascar) a proposé en 2005 des solutions qui paraissent complexes à mettre en œuvre, comme la délimitation des terrains de parcours, ou l'immatriculation des terres au nom de l'association d'éleveurs.

C'est que ces régions sont caractérisées par une forte hétérogénéité des groupes sociaux aux cultures et aux intérêts de plus en plus divergents. Tant que la terre était abondante les autochtones sakalava ont accueilli, et souvent intégré des migrants. L'étranger pouvait s'installer, moyennant allégeance au roi, quelques gratifications aux premiers occupants *tompon tany*, maîtres des terres. Dans la mesure où les genres de vie étaient dissemblables, l'étranger souvent cultivateur et l'autochtone éleveur, la complémentarité était la règle et les occasions de conflit assez rares. Cette situation a perduré jusqu'aux années 50 (Fauroux, 1999).

Cette symbiose apparemment harmonieuse masquait des conceptions antagonistes du droit foncier, qui se sont révélés sources de conflits de plus en plus âpres à mesure que l'immigration augmentait d'intensité, que la population générale augmentait alors que s'affaiblissaient les spécialisations, chacun désormais pratiquant peu ou prou l'élevage, l'agriculture sur brûlis et la riziculture irriguée ou inondée. Pour les autochtones l'installation des migrants, quelle que soit la longueur de l'occupation, correspond toujours à un prêt. Il s'agit de la terre des ancêtres qui ont passé alliance avec les esprits de la Nature. Pour de nombreux migrants, en particulier antesaka, la mise en valeur continue sur une longue période de temps vaut propriété (Fauroux, 1999, Réau, 2002, Blanc-Pamard, 2004) Il s'agit là d'une situation relativement commune, que l'on trouve très souvent ailleurs en Afrique et qui a donné lieu à de puissants conflits, car elle conduit à une cristallisation des intérêts divergents sur une base ethnique.

A une échelle inférieure, les droits sur la terre étaient exprimés traditionnellement en terme de lignage, l'unité sociale fondamentale. Ces terres lignagères, indivises, inaliénables et gérées par l'aîné, et transmises aux descendants, les *tany lova* tendent, avec l'évolution de la société à être partagées, dans la mesure où la famille élémentaire tend au niveau foncier comme au niveau social, à gagner une certaine autonomie au sein du lignage (Schlemmer, 1977). Ces partages sont sources de contestation intra-lignagères opposant souvent les familles installées en ville et celles qui sont restées sur place (Chazan-Gillig *et alii.*, 2006).

A ce cadre général propice aux conflits de toute sorte se greffent des situations locales bien plus complexes. Ainsi, la commune d'Ankilivalo, dans la vallée de la Morondava, regroupe une population de 13 000 habitants d'origine ethnique variée. Différant du reste du Menabe, la mise en place des populations est suffisamment atypique, pour que les droits éminents des sakalava sur les terres soient contestables. En effet, les premiers occupants permanents sont des betsileo, anciens soldats de l'armée merina, fixés dans la vallée au XIX^{ème} siècle. Jusqu'alors, ce territoire avait servi de pâturage pour les grands troupeaux de bœufs de la reine Sakalava de Mahabo. On trouve ainsi, chronologiquement, trois groupes socio-ethniques principaux (Bidou-Droy-Fauroux, 2006).

- Des riziculteurs « migrants », « *allochtones de premier rang* ». Ils appartiennent principalement à l'ethnie betsileo qu'ils soient descendants directs des premiers occupants, ou d'autres betsileo qui se sont peu à peu installés dans la zone en profitant

de leurs liens de parenté ou d'alliance avec les premiers arrivants. Ils pratiquent la riziculture irriguée ou de décrue, essentiellement dans le sud de la commune.

- Des « *autochtones* » sakalava souvent installés là depuis moins longtemps que les riziculteurs betsileo. Ils sont devenus riziculteurs, essarteurs pour le maïs, et, avant tout, éleveurs de bœufs passionnés, souvent contraints par l'agrandissement des terroirs agricoles, d'utiliser des pâturages lointains.
- Des « *allochtones de second rang* », surtout antesaka et tandroy. Les premiers sont aussi riziculteurs, les seconds le sont de manière exceptionnelle et préfèrent cultiver arachide et maïs sur brûlis forestier.

On voit donc que la séparation des genres de vie, et des domaines, si elle a pu exister autrefois, n'est plus effective depuis longtemps. Le droit foncier sakalava favorisant des formes d'appropriation collective de larges espaces est constamment remis en cause notamment par l'apparition, sur les terroirs rizicoles aménagés, de droits plus personnalisés.

Mais même dans les terroirs rizicoles, en principe plus propices à la fixation des droits fonciers, l'incertitude règne. Les grandes tempêtes tropicales (comme Cynthia en 1991 ou Gafilo en 2004) provoquent des crues qui détruisent canaux et barrages comme ce fut le cas à Beleo sur la Maharivo, ou à Bezezika près d'Ankilivalo. A chaque fois, tout est à recommencer. Les anciens droits sont peu pris en compte. L'important est le potentiel en force de travail et en pouvoir de négociation des lignages en présence. Un groupe qui dispose de beaucoup de jeunes adultes vigoureux pourra redimensionner le nouveau terroir à son avantage.

Il en résulte des situations foncières complexes, floues et peu sûres. Les litiges se règlent davantage sur la base de rapports de force que sur le recours au droit. On voit que dans ce contexte, la décentralisation de la gestion foncière risque de se heurter à de grandes difficultés.

3 La gouvernance de gestion foncière décentralisée : un pari sur les communes

Le fonctionnement centralisé des services des Domaines a provoqué beaucoup de dérives liées à la lourdeur de la procédure d'immatriculation et à l'encombrement des services engendrant de nombreuses pratiques de corruption pour tenter d'obtenir un titre. Le recours à la justice pour régler les litiges fonciers est tout aussi incertain, la corruption y étant aussi très répandue.

L'objectif de la gestion décentralisée est de permettre une gestion locale plus souple et plus transparente : la délivrance d'un certificat foncier est moins complexe, et le contrôle local de la société civile via les comités fonciers doit permettre d'éviter des abus de droits, comme par exemple, des résidents urbains riches et influents qui font immatriculer des terres sur lesquelles ils n'ont pas de légitimité coutumière et qui ont été mises en valeur par d'autres.

La gestion foncière décentralisée s'appuie sur guichets fonciers créés à l'échelle communale ; la gouvernance de la gestion foncière décentralisée dépendra des procédures internes mises en place dans le cadre des guichets fonciers d'une part, et d'autre part de la gouvernance communale.

3.1 Les méthodologies des guichets fonciers

La méthodologie de la décentralisation foncière à l'échelle locale n'a pas été figée au départ, mais a fait et fait encore l'objet de nombreux débats issus des expériences des premiers guichets fonciers. La création d'une plate forme de la société civile sur la thématique

du foncier, la SIF (Solidarité des Intervenants sur le Foncier) a pour objectif d'obtenir une meilleure implication des différents acteurs dans la définition des modalités pratiques de la mise en œuvre de la réforme foncière (ONG, associations de producteurs..).

Un exemple intéressant d'amélioration de la gouvernance est la méthodologie mise en œuvre à Miadanandriana par l'ONG Hardi. La procédure repose sur une forte participation de la population à différents niveaux. Chacun des 84 hameaux de la commune élit un représentant au guichet foncier, ce qui permet de mieux établir les droits et de recouper les informations. La partie la plus délicate est la phase de reconnaissance locale, qui est conduite de manière publique à Miadianandriana. Cette phase regroupe l'ayant droit, bien sûr, ou son représentant s'il est absent, les voisins, ensuite, qui vont reconnaître avec le possesseur de la parcelle ses limites et marquer leur accord. On y trouve aussi les membres du comité foncier, et en particulier du membre élu du ou des hameaux concernés, des représentants de la commune et du Fokontany. Et enfin le public est souvent nombreux à suivre le déroulement de l'opération. Chacun aura été averti par publication du calendrier du repérage des parcelles, rediffusé régulièrement à la radio. Bien entendu, à l'étape de reconnaissance locale, les conflits éventuels sont mis sur la place publique et leur résolution est engagée, de manière à les apurer dans la mesure du possible avant la délivrance des certificats fonciers. Il y a une sorte de mise en scène lors de cette confrontation, qui, comme la phase précédente, regroupe le plus largement possible les parties prenantes et la population. Sans présupposer que ce moyen soit tout à fait égalitaire, il offre l'avantage de limiter les pratiques clientélistes à laquelle les pouvoirs locaux pourraient être tentés de souscrire.

Cette procédure n'est pas généralisée sur l'ensemble des Hautes-Terres : parfois les guichets fonciers fonctionnent sur un mode plus restreint : si la procédure est plus rapide, elle présente aussi le danger de captation du contrôle de la délivrance des certificats fonciers par l'élite locale et à son profit.

3.2 La gouvernance communale : limites internes et externes

Insérés au sein de la commune, les guichets fonciers vont être tributaires du bon fonctionnement de la gestion communale. Or, la qualité de la gouvernance communale est très hétérogène et dépend de nombreux facteurs : probité des élus locaux, liens et rapports de subordination entre ces élus et les pouvoirs en place (lignagers, économiques etc.), niveau de formation de l'équipe communale, appuis extérieurs (ONG, projets) etc. Les projets de renforcement des capacités à la gestion communale ne mettent pas à l'abri des contournements : on a ainsi pu voir un maire d'une commune présentée comme un exemple de bonne gestion pris en flagrant délit de détournement massif des fonds communaux. Les contre-pouvoirs sont faibles : les mécanismes de contrôle sont peu développés, tout comme les organisations de la société civile (associations etc.).

Mais dans l'hypothèse où, d'une part l'équipe communale a acquis des capacités de « bonne gouvernance » et d'autre part, la situation foncière n'est pas trop conflictuelle ni trop complexe (appropriation individuelle et privée de fait), la gestion foncière décentralisée ouvre des perspectives plutôt optimistes, pour peu que les méthodologies et les mécanismes de contrôle soient efficaces.

La situation s'avère beaucoup plus complexe dans une région comme celle d'Ankilivalo, près de Morondava. Il y a à la fois le problème de la superposition des types de droits (agriculteurs, agro-pasteurs, autochtones, migrants), mais aussi celui des enjeux économiques puissants autour du contrôle de l'espace dans la plaine de Morondava. Ainsi, des notables se font immatriculer des terres en instrumentalisant une situation foncière

« floue » sur des zones qui ont appartenues à des sociétés de développement agricole créées sous la colonisation. Autre méthode, le soudoiment des services publics des Domaines. Comme le souligne un responsable du PNF « les stratégies d'accaparement foncier mobilisées par les familles influentes de Morondava semblent être assez actives à Ankilivalo, avec la duplicité des services fonciers. A tel point que la mairie a décidé par arrêté municipal l'interdiction des interventions des brigades topographiques sur certains de ces *fokontany* ».

La corruption atteint donc tous les niveaux, jusqu'aux plus élevés et la méfiance est généralisée. D'après les entretiens réalisés en 2007 par Emmanuel Fauroux (communication orale) sur la région d'Ankilivalo et Morondava, les différentes parties en présence ont chacune des craintes :

- les Sakalava pensent que la réforme foncière est un moyen de les déposséder de leur statut de maître de la terre que leur confère le statut de premier occupant (*tompontany*). Ils sont d'ailleurs relativement écartés des pouvoirs communaux au profit des « migrants ».
- les éleveurs non Sakalava, comme les Tandroy, constatent que les droits fonciers pastoraux sont de plus en plus précaires, ce qui risque d'être aggravé par la réforme foncière,
- les riziculteurs betsileo en zone déjà sécurisée par les usages, ce qui est le cas d'une partie du territoire de la commune d'Ankilivalo, pensent que c'est un nouveau moyen de l'Etat (le *Fanjakana*) pour prélever des impôts et taxes (les droits à payer pour établir le Certificat foncier et, après, tous les ans, les impôts fonciers) alors que, jusqu'à aujourd'hui, leurs droits étaient sécurisés par les usages en toute gratuité.
- les riziculteurs de zones non sécurisées comme Bezezika (Commune d'Ankilivalo), où le terroir est en total réaménagement après divers cyclones, pensent que la décentralisation foncière risque de fournir une opportunité d'appropriation par les plus riches et influents.

Dans ce contexte d'affrontement entre des groupes d'acteurs si différents, agissant à une échelle régionale, voire nationale, quel sera le pouvoir réel pour les guichets fonciers communaux de mener des opérations de délivrance de certificats fonciers dans des conditions équitables et transparentes ? Ce transfert de gestion foncière est-il possible dans cette configuration particulière, quand bien même l'équipe communale et celle du guichet foncier fonctionnerait selon des règles de bonne gouvernance ?

Conclusion

A travers la gestion foncière décentralisée, Madagascar s'est engagé dans une démarche innovante qui représente une voie de sortie de l'impasse foncière dans laquelle le pays est plongé depuis plusieurs décennies. Face à l'augmentation du nombre de conflits fonciers et au creusement des inégalités économiques et sociales que provoquaient les situations de non-droit, il était urgent de changer radicalement de système.

L'impact de la sécurisation foncière sur la productivité de l'agriculture et l'amélioration des revenus ruraux, si souvent mis en avant dans les rapports internationaux, n'est pas facile à mesurer ; il est même parfois contesté (Jacoby *et alii*, 2005). Mais, comme toute étude d'impact, les questions méthodologiques sont très complexes et certains aspects qualitatifs ne sont pas mesurables directement et néanmoins déterminants (Baker, 2000, Ravaillon, 2001). « Une évaluation économique complète de la réforme foncière se devrait donc de considérer les « effets de second rang » induits par la mise en oeuvre de la réforme foncière : restauration du lien social, contribution au renforcement des capacités des communautés à se prendre elles-mêmes en charge, etc... » (Jenn-Treyer *et alii*, 2006). Remettre en cause le bien-fondé économique du processus de sécurisation foncière nécessiterait donc des analyses fines sur un large éventail d'indicateurs.

Les interrogations et incertitudes portent plutôt sur l'adaptation d'une réforme visant à une individualisation des droits dans des contextes présentant parfois des formes plus complexes, comme dans certaines régions de Madagascar. Le risque est donc de voir les droits les plus précaires ou ceux des groupes les moins influents définitivement réduits, voire annulés, et donc une aggravation des inégalités socio-économiques, ce qui limiterait la réalisation de l'OMD1. De même, le statut du métayer n'est toujours pas abordé, même si on peut penser que dans certains cas, la sécurisation du propriétaire favoriserait celle du métayer.

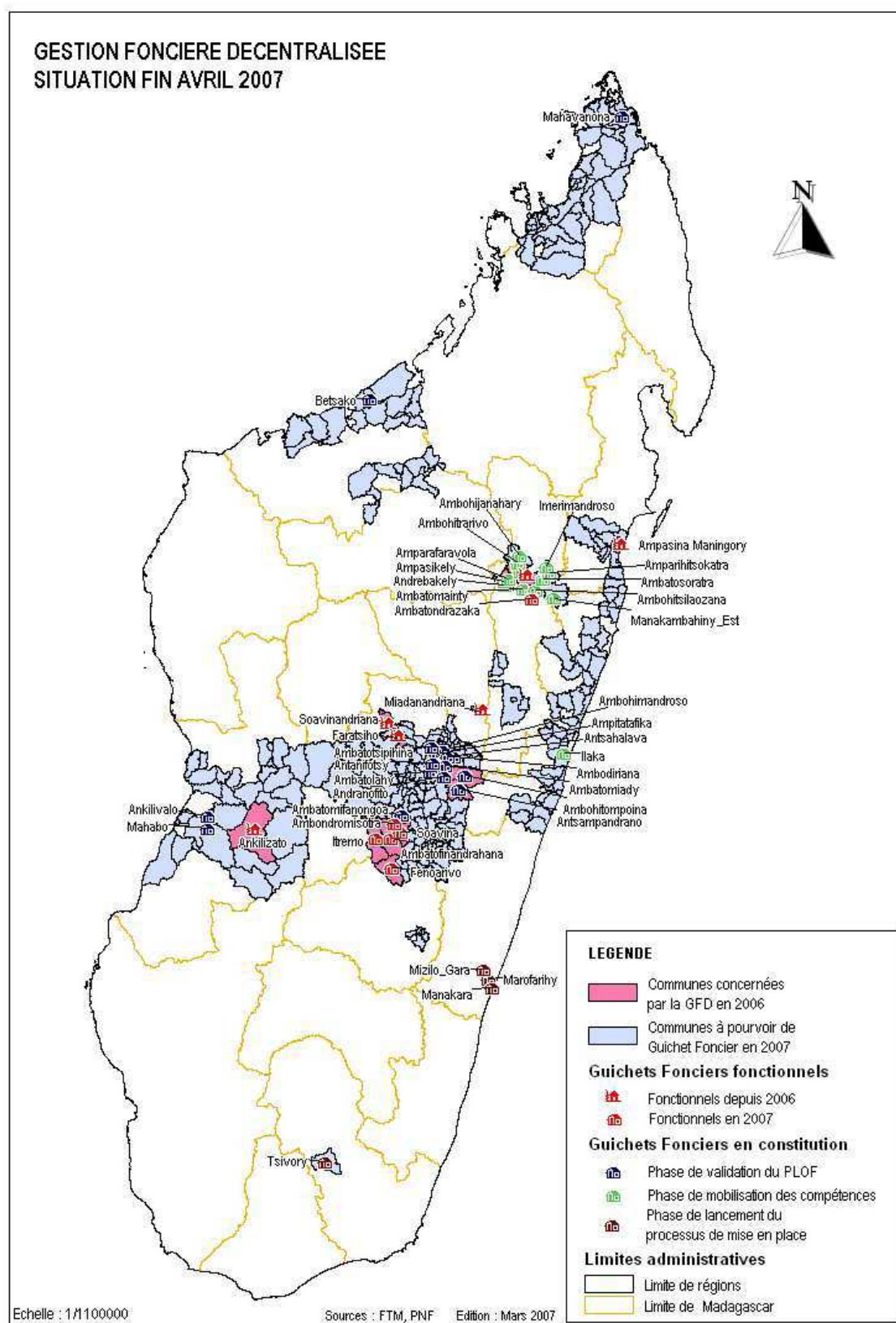
L'autre incertitude de taille, et qui peut avoir une influence sur la réalisation des OMD, porte sur la gouvernance communale qui influera la gestion foncière décentralisée. La décentralisation de la corruption est un risque réel et d'ailleurs reconnu par les différents acteurs. Mais la gestion communale n'est pas seulement menacée par les appétits des potentats locaux. Les équipes communales, quelque soient leurs qualités, sont assez désarmées face aux manœuvres d'appropriation conduites par des notables influents dans des régions ayant un potentiel économique élevé, comme ce qu'on observe dans la vallée de Morondava.

Bibliographie

- Baker J., 2000. *Evaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté. Manuel à l'intention des praticiens*. Banque Mondiale, Direction du développement, 196 p.
- Bidou J-E, Droy I., Rasolofo P., 2006. *Inégalités sociales et inégalités foncières : les défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar)*. Communication au colloque « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-19 mai 2006, 22 p.
- Bidou J-E, Droy I., Fauroux E., 2007. *Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté : liaisons fructueuses ou liaisons dangereuses? Une approche comparative entre la Guinée et Madagascar*. Communication aux Journées de l'Association Tiers Monde, « L'Etat malgré tout. Acteurs publics et développement », Mons, Belgique, mai 2007, 15 p.
- Blanc-Pamard C., 2004. Un jeu foncier de front pionnier en forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar) – Pratiques, acteurs et enjeux. *Land Reforme / Réforme agraire / Reforma agraria*, Rome (FAO), n°2 :94-107.
- Chauveau J.P., Colin J.P., Jacob J.P., Lavigne-Delville Ph., Le Meur P.Y, 2006. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. Résultat du projet de recherche CLAIMS, IIED, 84 p.
- Chazan-Gillig S. et Haidaraly D., 2006. *La question foncière sur la Côte ouest malgache au Nord de la région du Menabe, zone traditionnelle de migrations venant des différentes régions de Madagascar*. Communication au colloque « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-19 mai 2006, 22 p.
- Diarra M., Monimart M., 2006. *Femmes sans terres, femmes sans repères. Genre, foncier et décentralisation au Niger*. IIED, dossier n° 143, 57 p.
- Droy I., Rasolofo P., 2003. Entre cyclones et marchés mondiaux, la vulnérabilité des ménages de la Cote Est de Madagascar, *Pauvreté et développement socialement durable*, PUB, pp. 207-222.
- Evers S., Haak van den M., Lingnau I., Lokhorst N., Pronk K., 2006. Lois nationales et pratiques locales : conflit de compétences dans la gestion foncière à Madagascar. *Taloha- Revue scientifique internationale des civilisations*, n° 16-17, 10 p.
- FAO, 2006. *Profils de pays et système d'information cartographique - Madagascar*. <http://www.fao.org/countryprofiles>.
- Fauroux E., 1999. De la complémentarité à la concurrence : sakalava et migrants dans l'espace social de l'ouest malgache. In : *La nation et le territoire – Le territoire, lien ou frontière ?* Bonnemaïson J., Cambrezy L. et Quinty-Bourgeois dir. L'Harmattan, t.2, pp. 269-281
- Grain de sel, 2006. *Le foncier, un enjeu crucial aux multiples dimensions*. Revue de l'Inter-réseaux, n° 36.

- Hesse C., Thebaud B., 2006. Will pastoral Legislation Disempower Pastoralists in the Sahel? *Indigeneous Affairs* 1/06, pp. 15-24.
- Interreg – SFAT, 2005. Diagnostic foncier sur la commune pilote de Miadanadriana, 18 p. www.interreg-sfat.org.
- Jacoby H., Minten B., 2007. Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective ? Evidence from Madagascar. *The World Bank Economic Review*, 2007, v1-25.
- Jenn-Treyer O. et Pouzoullic J., 2006 *Organisations paysannes et sécurisation foncière : quelle rationalité ?* Discussion-débat sur la problématique foncière, BM, 4/5/2006.
- Kanji N., Cotula L., Hilhorst T., Toulmin C., Wiitten W., 2005. *Can Land Registration Serve Poor and Marginalised Groups?* Securing Land Rights in Africa, Research Report n°1, IIED.
- Lavigne-Delville Ph., 1999. La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale), *Working papers on African societies*, n° 39, Institut für Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University) Das Arabische Buch, 18 p.
- Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., 1996. *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources naturelles*. Karthala, 1996, 388p.
- MAEP, 2005. *Lettre de politique foncière*, MAEP, Direction des Domaines et des services fonciers, 11 p.
- Maldidier Ch., 2001. *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*. Rapport ONE, Madagascar, 120 p.
- MDAT, 2006. *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration « LP2D »*. Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, 19 p.
- Nations Unies, 2007. *Objectifs pour le Millénaire pour le développement 2007*, 21 p.
- Platteau J.P, 2003. Decentralized development as a strategy to reduce poverty? *Poverty, inequality and growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference*.
- PNF, 2006. Rapport d'activités 2006, www.foncier.gov.mg, 19 p.
- PNUD, 2006. *Human Development Report 2006. Beyond scarcity : Power, poverty and the global water crisis*, 440 p.
- Raison J-P, 1991. Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise. *Revue Tiers-Monde* tome XXXII, n°128, pp 901-916.
- Ravaillon M., 2001. The Mystery of the Vanishing Benefits : An Introduction to Impact Evaluation. *The World Bank Economic Review*, vol 15, n°1, pp. 115-150.
- Réau B., 2002. Burning for zebu: the complexity of deforestation issues in western Madagascar, *Norsk Geografisk Tidsskrift -Norwegian Journal of Geography*, 56:3, 219 - 229
- Rochegude A., 2005. *La mise en place des guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*. Rapport institutionnel et juridique, www.foncier.gov.mg, 47 p.
- Schlemmer B., 1977. Les Sakalava du Menabe et la colonisation de la Tshribihina. *Essais sur la reproduction de formations sociales dominées (Cameroun, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Sénégal, Madagascar, Polynésie)*, Paris, ORSTOM, Travaux et Documents de l'ORSTOM 64, p. 139-157.
- Teyssier A., 1995. L'Alaoatra, un espace régional convoité. Quelle politique de développement rural dans un contexte d'enjeux fonciers exacerbés? *Bulletin de l'association des géographes français*, vol 3, p 234-247.
- Toulmin C., Guèye B., 2003. *Transformations in West African agriculture and the role of family farms*. IIED, issue paper n° 123, 78 p.
- World Bank, IFPRI, 2007. *Agriculture and Achieving The Millenium Development Goals*, 85 p.

Annexe 1 : Les guichets fonciers fonctionnels ou en cours de constitution en avril 2007



source : PNF, 2007