



The World Bank

Madagascar Land Reform: Perspectives and prospects

ESW (P132491)

Rapport

**Capitalisation des expériences combinées de
sécurisation foncière groupée et de
recensement fiscal**

Version du 05 juillet 2013

Zo Ravelomanantsoa

Sommaire

1	Introduction	5
1.1	Rappel sur les objectifs de la capitalisation :	5
1.2	Modalités de mise en œuvre	6
2	La situation zéro de la fiscalité foncière et de la gestion foncière décentralisée	7
2.1	La gestion de la fiscalité foncière et l'approche déclarative	7
	L'impôt foncier, géré par la commune depuis 2006	7
	Sous-déclaration générale des biens	9
	Sous déclaration des parcelles au niveau des ménages	10
	Les types de terrain les plus déclarés	10
	Où l'impôt est-il le plus cher ? Quel impact sur la déclaration des biens ?	11
	L'implication au paiement de l'impôt	13
	La valorisation actuelle du système de l'imposition foncière	15
	Récapitulation : un potentiel fiscal sous exploité	15
2.2	Le guichet foncier et la certification individuelle	16
	Aperçu de la performance des guichets fonciers au niveau national	17
	La performance des guichets fonciers étudiés	18
	Possibilités d'autonomie des guichets fonciers	19
	Récapitulation	21
3	Analyse de la méthode combinée de recensement et de certification groupée	22
3.1	Résumé de la méthode	22
	Les étapes	22
	Analyse du point de vue juridique	24
	Choix des communes pilotes	27
3.2	Analyse des étapes	30
	L'information et la mobilisation des usagers	30
	Le recrutement et la formation des agents recenseurs	31
	Le recensement et la réception de demandes de certificat foncier	32
	La publicité des demandes de certificat foncier et la numérisation des informations	35
	L'accompagnement à la reconnaissance locale	35
	Les points de contrôle de la qualité des données	37
	Récapitulation : efficacité testée de la combinaison de la certification groupée au recensement systématique	38
4	Analyse des coûts et bénéfices de l'opération	39
4.1	Gains de l'approche combinée en quelques chiffres	39
	Du recensement déclaratif au systématique	39
	De la certification individuelle au groupement des demandes	41
4.2	Analyse des ressources déployées	42
	Coûts moyens de l'expérimentation	42
	Ressources humaines et durée de l'opération	46

5	<i>Le comportement des usagers face à la méthode, selon l'enquête ménage</i>	50
5.1	Vue générale sur les parcelles et les ménages enquêtés	50
	Les caractéristiques des ménages enquêtés	50
	Les caractéristiques des biens fonciers possédés par les ménages enquêtés	53
5.2	Le recensement des parcelles au cours de l'opération	57
	Vu à travers le profil des ménages	57
	La soumission au paiement de l'impôt	62
5.3	La demande de certificat foncier dans la démarche combinée	65
	Vue générale du comportement des usagers	65
	Caractéristiques des ménages en fonction du degré d'implication à la certification	66
	Les motivations à la certification	67
	Les parcelles objets de demande de certificat foncier	68
5.4	Conclusions de l'enquête ménage	70
Annexes		72
	Liste des tableaux	72
	Liste des figures	73
	Tableaux récapitulatifs de l'enquête ménage	74

Sigles et acronymes

Ar.	Ariary, unité monétaire locale (\$1 = 2000 ar)
ATW	ATW International, Cabinet d'études
BM	Banque Mondiale
CF	Certificat foncier
CGI	Code Général des impôts
Fi-PLOF	Logiciel de gestion de l'impôt et de la certification
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IFPB	Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT	Impôt Foncier sur les Terrains
MEFB	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
Nb.	Nombre
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PGDI	Programme de Gouvernance et de Développement Intégré
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNF	Programme National Foncier
RRI	Rapide Result Initiative
TF	Titre Foncier

1 INTRODUCTION

Plusieurs facteurs ont mené au déploiement et à l'expérimentation d'approches de recensement et de certification systématique des parcelles :

- i. En premier lieu, une démarche individuelle de certification ne semble répondre que trop partiellement, pour des raisons de coûts et d'opportunités de procédures, à l'hypothèse d'une demande de sécurisation foncière massive par un document écrit. Les coûts actuels de la certification, supportés par les usagers ont pour effet un tassement de la demande et une saisonnalité des demandes individuelles, selon la disponibilité financière des usagers, en partie dépendante des récoltes.
- ii. Cela a pour conséquence une évolution irrégulière des recettes du guichet foncier, peu favorable à une prise en charge continue du fonctionnement du guichet foncier. A moins que le coût de fonctionnement du guichet foncier ne soit supporté par la commune, la pérennisation du service rendu par le guichet foncier n'est donc pas garantie.
- iii. Une meilleure équité dans la reconnaissance des droits fonciers et une possibilité de certification pour les plus vulnérables sont recherchées en proposant des coûts de certificat foncier réduits grâce à une opération d'enregistrement systématique et une opportunité de certification à bas prix par un regroupement des demandes et des procédures.
- iv. Le besoin de pallier à l'inexistence d'une base de données fiable et complète de l'assiette de la fiscalité foncière, en vue d'améliorer les recettes communales et de pérenniser les services communaux dont le guichet foncier.

Des opérations expérimentales combinant la sécurisation foncière au recensement fiscal ont été menées par différents acteurs, dans différents contextes et selon différentes méthodes et approches, ayant amené à de différents résultats, dans les communes de :

- Behenjy (Région de Vakinankaratra) avec l'appui de l'ONG EFA, dans le cadre d'un contrat avec le PNF, sur financement de la BM,
- Miantso et Fihaonana (Région Analamanga), d'Andriambilany et Manjakatempo (Région du Vakinankaratra) appuyées par le PNF,

1.1 RAPPEL SUR LES OBJECTIFS DE LA CAPITALISATION :

Cette capitalisation vise à :

- i. Analyser les performances et les résultats des différentes approches adoptées dans le cadre des opérations listées ci-dessus ;
- ii. Analyser la motivation et la perception des ménages sur la certification groupée et l'imposition foncière ;
- iii. Disposer d'un capital d'expériences, en perspective des opérations communales engagées par le PGDI2, de nouveaux projets de sécurisation foncière et de développement local en milieu rural et de nouvelles orientations de politique foncière.

Il s'agit de :

- Comparer et tirer des leçons des différentes démarches testées, et de disposer d'un retour d'informations sur les modalités de l'opération en termes de coûts et de temps ; proposer des améliorations aux différentes méthodes de mise en œuvre de cette nouvelle approche ;
- Comprendre la motivation et les freins pour les usagers par rapport à la certification couplée à un recensement fiscal ;
- Présenter et diffuser les acquis dans la nouvelle approche, entre acteurs ayant mis en œuvre les approches expérimentales, les partenaires techniques et financiers, ainsi que les autres participants ou bénéficiaires pouvant être concernés par l'action ; et
- Fournir des références à l'intention d'autres collectivités, acteurs ou partenaires voulant étendre ces nouvelles approches.

1.2 MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

Une grille a été utilisée pour la collecte des données avant qu'elles aient été structurées dans ce rapport. Ces informations proviennent du comptage des registres et des formulaires utilisées par les communes (cahiers de recensement, registres de demande, registres parcellaire) et des bases de données issues du logiciel Hetra et du logiciel Fi-PLOF. Ces données sont utilisées pour mesurer les performances des communes, les performances de la méthode objet de cette capitalisation et les avancées perçues.

Des entretiens avec les acteurs locaux (responsables communaux, agents de guichet foncier, agents recenseurs...) et des acteurs d'appui (animateurs d'appui...) ont fourni des informations qualitatives, ayant permis de commenter les données avant et après l'opération expérimentale. Ces mêmes sources ont fourni les informations sur la mise en œuvre réelle de la méthode, ayant permis de distinguer les variantes entre les communes et par rapport à la méthode théorique et initiale.

Afin d'approfondir l'analyse des données quantitatives, une enquête ménage a été menée par ATW, dont les données acquises ont permis d'analyser les stratégies et les intérêts des ménages vis-à-vis de l'expérimentation. L'enquête est menée au sein de deux hameaux par commune, dans les cinq communes pilotes ciblant un total de 600 ménages.

2 LA SITUATION ZERO DE LA FISCALITE FONCIERE ET DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE

2.1 LA GESTION DE LA FISCALITE FONCIERE ET L'APPROCHE DECLARATIVE

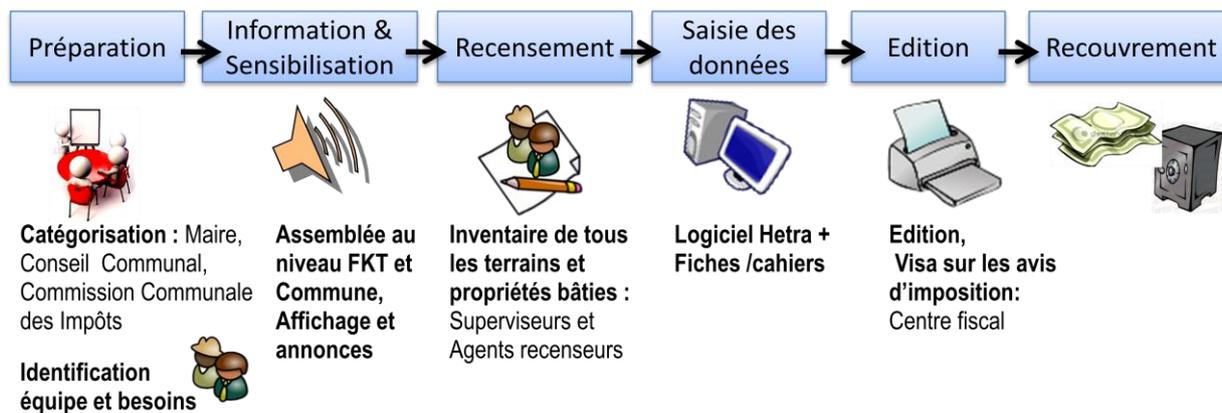
L'IMPOT FONCIER, GERE PAR LA COMMUNE DEPUIS 2006

Avant la décentralisation de la gestion de la fiscalité foncière, les dernières mises à jour des bases de données de l'impôt foncier sont menées entre 2003 et 2005 par les centres fiscaux des districts. Toutefois, les bases de données existantes n'ont pas couvert toutes les communes. La gestion de la fiscalité foncière est transférée aux communes à partir de 2006 (Arrêté interministériel 3751 MEFB/MDAT/2006 du 15 mars 2006), qui doivent prendre en charge toutes les dépenses allant du recensement au recouvrement. En contrepartie, la commune bénéficie entièrement des recettes de l'IFT et de l'IFPB. Ces nouvelles orientations font partie des engagements du MAP pour une décentralisation plus effective vers les Collectivités Territoriales Décentralisées et sont mises en œuvre par différents partenaires techniques et financiers.

Une méthode est alors préconisée et vulgarisée pour la gestion de la fiscalité foncière à travers des « Guides de relance de la fiscalité foncière »¹, auxquels s'ajoutent des outils de gestion de la base de données (Logiciel Hetra, fiches de recensement...), accompagnés de leurs modes d'utilisation.

Le schéma ci-dessous synthétise les étapes de la méthode de recensement et de gestion de la fiscalité foncière.

Figure 1 . Les étapes de la gestion de la fiscalité foncière déclarative



La catégorisation

Un registre des fourchettes fiscales est établi par le Code Général des Impôts (CGI) servant de référence pour les communes. L'IFT est classé en 6 catégories en fonction de la culture pratiquée sur

¹ Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, PGDI, FTHM, Isika Conseil, GTZ...

la parcelle et de la surface, toutefois la simplification est acceptée. Pour l'IFPB, la tarification de l'impôt est établie à partir de la catégorisation des constructions existantes. A chaque catégorie, l'impôt est calculé à partir d'un taux d'imposition (entre 5% et 10%) appliqué à la base taxable qui équivaut à 30% de la valeur locative des bâtiments. L'IFPB peut également être simplifié.

Plusieurs modes de calcul sont identifiés auprès des 5 communes étudiées, avec des niveaux de simplification différents. Cependant, malgré l'éventail de catégories, le logiciel Hetra facilite le calcul de l'impôt dû par le contribuable.

Le recensement et les outils

Au niveau des cinq communes étudiées, la constitution de la base de données de l'impôt foncier est fondée sur les déclarations volontaires des biens par les contribuables.

De manière générale, les outils de gestion de la fiscalité foncière sont basés sur les « trois cahiers » fournis par le contribuable, dont un détenu par lui-même, et deux autres copies gardées par la commune et le fokontany. Cette méthode est développée dans le cadre de l'approche RRI pour laquelle toutes les 5 communes ont bénéficié d'un encadrement technique. Tous les contribuables étaient alors tenus de déclarer leurs terrains dans ces cahiers. Ensuite, les cahiers renseignés sont collectés par des personnes désignées par la commune. La commune de Behenjy et d'Andriambilany, étant les seules ayant accès à l'électricité, ont utilisé le logiciel Hetra² pour saisir les données fournies par les « trois cahiers » et pour établir les « avis d'impositions ». Quant aux autres communes, sans électricité et ne pouvant pas se servir d'ordinateur, elles ont géré les informations sur des registres en papier. Le tableau ci-dessous énumère quelques points essentiels de la méthode appliquée.

Tableau 1. Mise en œuvre du recensement déclaratif dans les communes étudiées

Communes	Outils	Coûts pris en charge par la commune	Coûts pris en charge par le contribuable	Modalités de recensement	Recouvrement au niveau du Fokontany
Miantso	3 cahiers, Registres sur papier	Registres	Achat des 3 cahiers	Déclaration par le contribuable qui remet les cahiers à la commune,	Les Chefs de Fokontany
Fihaonana	3 cahiers + Logiciel Excel	Pas d'indemnisation, saisie des données, éditions	Achat des 3 cahiers	Les Chefs de Fokontany collectent les cahiers contenant les déclarations d'impôt	Les Chefs de Fokontany
Andriambilany	1 cahier contribuable, 1 cahier par hameau + Logiciel Hetra	Recenseurs (3% du recouvrement), 6000 ar/ Quartier Mobile, Secrétaire : 100000 ar	Achat de 1 cahier	Le Quartier Mobile ³ et les Présidents de Fokontany collectent les cahiers contenant les déclarations d'impôt	Recenseurs
Manjakatombo	2 cahiers + Logiciel Hetra	Indemnités des Recenseurs (au total : 400 000 ar), Saisie (450 000 ar), édition	Achat des 2 cahiers	Le « Quartier Mobile » collecte les cahiers contenant les déclarations d'impôt	Comité de l'impôt
Behenjy	2 cahiers + Logiciel Hetra	Indemnités des agents recenseurs, saisie, édition	Achat des 3 cahiers	Déclaration par le contribuable qui remet les cahiers à la commune,	Les Chefs de Fokontany

² Ce logiciel a fait l'objet de nombreuses rectifications et est à sa version 4.0

³ Comité au niveau des quartiers, chargé de la sécurité, formant une sorte de police locale

SOUS-DECLARATION GENERALE DES BIENS

Les biens fonciers restent sous-déclarés dans l'ensemble des communes. Le nombre total de parcelles dans les cinq communes est estimé à partir des résultats du recensement actuellement en cours, du nombre de population, et de l'analyse du PLOF.

Le PLOF est une carte utilisée par le guichet foncier, basé sur un fond d'image aérienne ou satellitaire, sur lequel sont reportées les délimitations des différents statuts des terres : terrains titrés, réserves... établis par les services fonciers et certificats fonciers délivrés par les guichets fonciers. Le PLOF est établi soit par les services fonciers, soit par des prestataires. Ces PLOF sont imprimés sur papier et sont utilisés sur le terrain pour recenser les parcelles.

Le morcellement des parcelles est important dans les communes de Vakinankaratra, le nombre de parcelle est alors élevé même si la surface des communes est faible, et les parcelles sont de petite taille.

Le nombre de parcelles déclarées est comptabilisé à partir des cahiers de recensement tenus par les communes. Le taux moyen de recensement pour les cinq communes est de 41%, le maximum atteint est de 66%, pour Behenjy, et le minimum est de 19% à Fihaonana. La sous-déclaration est élevée à Miantso et Fihaonana.

Tableau 2: Taux de déclaration faible, en termes de parcelles possédées

Communes	Surface km ²	Nombre d'habitants	(a) Estimation du nombre total de parcelles	(b) Nb de parcelles déclarées	(b/a)*100 Taux de déclaration (pourcentage)
Miantso	285	15 640	25 000	7 402	30%
Fihaonana	388	18 846	32 000	5 992	19%
Manjakatombo	57	8 500	17 000	7 281	43%
Andriambilany	56	7 712	20 000	10 238	51%
Behenjy	157	3 687	30 000	19 661	66%
Total			124 000	50 574	41%
*Source des données	SIG + commune	Commune	A partir du PLOF, des données de l'opération actuelle, de la surface des communes et du nombre de population	Comptage à partir des 3 cahiers	

Ces cinq communes ont été appuyées par l'opération RRI. Alors que les habitants ont pu avoir le même dynamisme, il est constaté que les communes situées sur les routes nationales (Behenjy et Andriambilany) ont le taux plus élevé de recensement. Cette même dynamique sera observée en termes de paiement de l'impôt et en termes de certification. Il est supposé que cette différence est liée, certes au dynamisme de l'équipe communale, mais aussi à la proximité et à la facilité d'accès pour les acteurs d'accompagnement. En effet, ces communes ont souvent servi de modèle et ont été fréquemment visitées, elles sont plus exposées à des actions de suivi. L'appui qui leur a été apporté est plus conséquent.

SOUS DECLARATION DES PARCELLES AU NIVEAU DES MENAGES

La déclaration des biens peut également être analysée au niveau des ménages. Se basant sur un nombre moyen de personne par ménage, le nombre de ménage est estimé dans chaque commune selon le tableau ci-dessous (colonne c). Le nombre de personne ayant déclaré leurs parcelles est compté à partir des cahiers de recensement (f). Ces personnes ayant déclaré leurs parcelles peuvent être considérés comme les chefs de ménage car au cours de la déclaration des biens fonciers, le cahier de recensement est établi obligatoirement pour chaque foyer. La comparaison du nombre estimé de ménage (c) et du nombre de contribuable ayant déclaré leurs parcelles (f) permet de constater que presque tous les ménages de chaque commune ont déclaré au moins une de ses parcelles. C'est alors au niveau de chaque ménage que la sous-déclaration est importante.

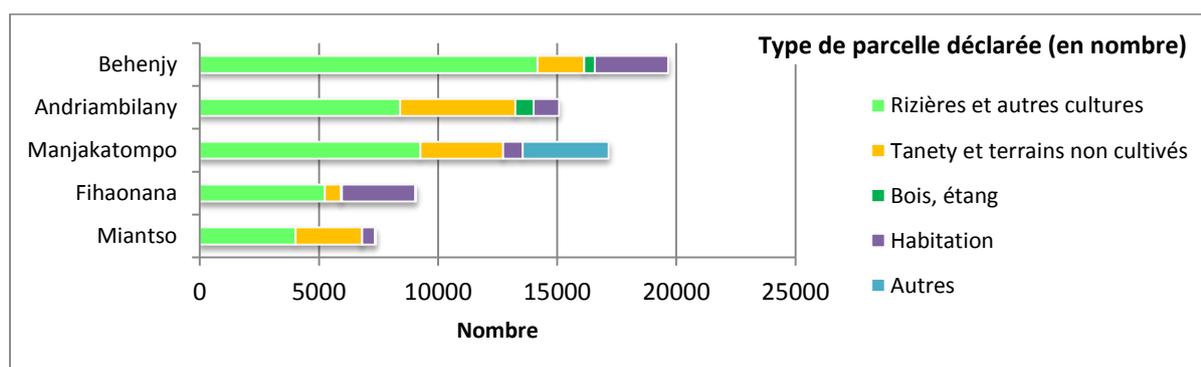
Le nombre de parcelle par ménage dans chaque commune a été estimée (e) et peut être comparé avec le nombre de parcelles déclarées par ménage (h). En moyenne, les ménages ont déclaré 37% de leurs parcelles, mais la sous-déclaration est élevée à Miantso et Fihaonana où chaque ménage n'a déclaré en moyenne que 1 ou 2 parcelles.

Tableau 3 : Estimation du taux de déclaration des parcelles par ménage

Communes	(a)	(b)	(c=a/b)	(d)	(e=d/c)	(f)	(g)	(h=f/e)	(i)
	Nb. habitants	Nb. pers. par ménage	Nb. Ménage	Nb. total de parcelles (estimation)	Nb. de parcelle par ménage	Nb. de contribuable ayant déclaré leur parcelles	Nb. Parcelles déclarées	Nb. de parcelles déclarées par contribuable déclaré	Taux de déclaration par ménage
Miantso	15 640	5	3 128	25 000	8	3 430	7 402	2	27%
Fihaonana	18 846	5	3 769	32 000	8	4 191	5 992	1	17%
Manjakatempo	8 500	5	1 700	17 000	10	1 724	7 281	4	42%
Andriambilany	7 712	5	1 542	20 000	13	1 760	10 238	6	45%
Behenjy	20 277	5	4 055	30 000	7	4 582	19 661	4	58%
Total / moyenne			14 195	124 000	9	15 687	50 574	3	37%
<i>*Source des données</i>	EPM/INSTAT, 2005 (un ménage = 4,9 personnes en moyenne)		A partir du PLOF, des données de l'opération actuelle, de la surface des communes et du nombre de population			Comptage à partir des 3 cahiers			

LES TYPES DE TERRAIN LES PLUS DECLARES

Tableau 4 : Les types de terrains les plus déclarés



	Miantso		Fihaonana		Manjakatampo		Andriambilany		Behenjy	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Rizières et autres cultures vivrières	4015	54%	5251	58%	9266	68%	8410	56%	14175	72%
Tanety et terrains non cultivés	2796	38%	670	7%	3466	25%	4835	32%	1957	10%
Bois, étang	2	0%	44	0%	0	0%	774	5%	443	2%
Habitation	532	7%	3078	34%	820	6%	1054	7%	3086	16%
Autres	57	1%	27	0%	84	1%	0	0%	0	0%
Total	7402	100%	9070	100%	13636	100%	15073	100%	19661	100%

Dans l'ensemble, les rizières et les autres terrains de culture vivrière sont les plus déclarés en constituant 60% des parcelles. Les *tanety* et les terrains non cultivés constituent néanmoins 20% des parcelles déclarées. La comparaison avec la situation réelle ne peut pas être établie avec précision. Toutefois, il est constaté à partir du PLOF que la surface des rizières est moins importante que celle des *tanety*, ce qui pourrait laisser croire que les *tanety* sont sous-déclarés. Cependant, il n'est pas sûr que tous les *tanety* soient appropriés. Enfin, les terrains d'habitation regroupent 13% des parcelles déclarées. La sous déclaration est moins probable pour cette catégorie car le recensement a identifié toutes les habitations.

En tout, presque l'ensemble des ménages ont déclaré au moins une de leurs parcelles, tous les types de parcelles ont fait l'objet de déclaration, mais les rizières ont été les plus déclarées. La sous déclaration concerne plutôt le nombre de parcelle par ménage. La déclaration moyenne d'une parcelle par ménage, à Miantso, a surtout concerné les rizières et les terrains de culture, puis les *tanety* et les terrains non cultivés. La déclaration moyenne de deux parcelles par ménage à Fihaonana concerne également les rizières et les terrains cultivés, puis les habitations. Ainsi, dans ces deux communes, les ménages n'ont déclaré que le minimum de bien pour montrer leur implication dans l'approche.

Dans cette approche déclarative, la commune ne dispose pas de moyens ni pour vérifier la surface réelle des parcelles, ni pour identifier les parcelles non recensées.

OU L'IMPOT EST-IL LE PLUS CHER ? QUEL IMPACT SUR LA DECLARATION DES BIENS ?

Le Code Général des Impôts établit la méthode de tarification de l'impôt. Premièrement, les parcelles sont classées en catégories données à l'avance :

- La catégorie 1 concerne les cultures commerciales, elle a été enlevée dans les graphes car ces cultures n'existent pas dans ces communes,
- La catégorie 2 regroupe souvent les parcelles boisées et les étangs, produisant souvent le charbon et le bois de chauffe,
- La catégorie 3 désigne les rizières et les parcelles cultivées, et
- La catégorie 4, les *tanety* (flancs de colline, souvent non cultivés) et les *kijana* (zones de pâturages) qui sont peu exploités.

Ensuite, l'impôt à prélever peut être fonction de la surface des parcelles et de ces catégories, à partir d'intervalles que la commune doit établir, ou de manière simplifiée, en appliquant un tarif unique à chaque catégorie. Les communes ont légalement la possibilité de choisir leur mode de tarification en respectant seulement un minimum de 500 ariary d'impôt par terrain.

Dans la pratique, deux modes de tarification sont adoptés par les communes étudiées :

- Le premier consiste à la tarification égale par surface sans tenir compte des catégories, cette approche est adoptée par la commune de Miantso et de Fihaonana. L'impôt à payer est égal quel que soit la taille et la catégorie des parcelles. Le contribuable qui dispose d'une grande parcelle d'un seul tenant paye moins d'impôt qu'un autre qui a un ensemble de petites parcelles,
- Le second consiste à différencier l'impôt en fonction des catégories, comme pour Andriambilany et Manjakatempo. Ces communes font payer plus d'impôt sur les parcelles plus productives,
- Un mode intermédiaire est adopté par Behenjy avec un tarif égal pour toutes les catégories, par contre les petites parcelles payent 5 fois plus que les parcelles plus étendues.

A partir des grilles d'imposition établies par les communes, le tableau ci-dessous présente combien (en ariary) le contribuable doit-il payer à l'are en fonction du type de parcelle dont il dispose et en fonction de la commune où son terrain se trouve. L'impôt appliqué à la surface minimale (surf. Min) et l'impôt appliqué à la surface maximale (surf. Max) sont ici considérés.

Tableau 5 : Coût moyen de l'impôt à l'are, par commune et par parcelle (en ariary)

	Cultures commerciales		Bois et étangs		Rizières et terrains cultivés		Tanety et pâturage		Terrain inculte/non cultivé	
	Surf. Min	Surf. Max	Surf. Min	Surf. Max	Surf. Min	Surf. Max	Surf. Min	Surf. Max	Surf. Min	Surf. Max
Miantso	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Fihaonana	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Manjakatempo	200	200	25	2	25	2,0	25	0,8	0,6	1,2
Andriambilany	20	20	1	1	100	740	1,5	1,5	1,5	1,5
Behenjy	1 000	0,8	1 000	0,8	1 000	0,8	1 000	0,8	1 000	0,8

L'impôt est alors le plus cher à Behenjy, entre 1 à 1000 ariary par are, à Andriambilany (entre 1 à 740 ariary par are), puis à Miantso (50 ariary par are), et le moins cher à Manjakatempo (entre 2 et 25 ariary par are), puis à Fihaonana (0,85 ariary par are). Les cultures commerciales ne sont pas à considérer car elles sont quasi-inexistantes dans ces communes.

A Manjakatempo et Andriambilany, les terrains cultivés sont frappés par un impôt plus élevé. Les responsables communaux considèrent que les contribuables tirent plus de revenus et seront capables de payer plus sur ces terrains.

Dans certaines communes, moins les parcelles sont étendues, plus l'impôt à payer est élevé. C'est le cas pour les communes de Manjakatempo et de Behenjy. Les responsables communaux ont établi un impôt dégressif en fonction de l'importance de la surface des parcelles pour permettre à ceux qui ont des terrains plus étendus de payer. Cependant, ceux qui ne disposent que d'une petite surface paient plus que ceux qui sont plus lotis, alors que leur rentrée financière est plus faible. Ces petits propriétaires constituent plus de la majorité des contribuables. Cette tarification fiscale peut être perçue comme une incitation à l'extension des cultures, mais dans ces communes, l'extension des exploitations familiales n'est plus possibles car toutes les terres sont exploitées.

Le tarif de l'impôt foncier semble avoir un impact sur les types de parcelle que les contribuables exposent à l'impôt. Plus précisément, le contribuable est prêt à payer l'impôt si le tarif est fonction de la valeur qu'il accorde à la parcelle :

- A Fihaonana, Behenjy et Miantso, les mêmes tarifs sont appliqués pour tous les types de terrain. Les terres peu productives (tanety, pâturage, bois) sont alors moins déclarées,
- A Andriambilany, les terrains peu productifs sont très faiblement imposés, et leur déclaration est plus importante.

Ainsi, afin d'inciter une plus forte déclaration, il est important de différencier l'impôt en fonction du type de terrain et de leur rentabilité.

L'IMPLICATION AU PAIEMENT DE L'IMPOT

Malgré le transfert de la gestion de la fiscalité aux communes depuis l'année 2006, dans la pratique, le recouvrement dans les 5 communes n'a commencé qu'à partir de 2008-2009, sauf à Andriambilany où le recouvrement a commencé à 2006, la commune étant pilote pour cette méthode. En effet, le recouvrement devait être précédé du recensement et de l'appui aux communes pour la gestion de la fiscalité foncière, d'où ce retard.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque commune, l'impôt foncier dû (colonne a), établi à partir de la déclaration de biens, et la recette (b) après collecte de l'impôt foncier. Le taux de recouvrement est établi à partir du rapport entre les recettes perçues et l'impôt dû (b/a).

De manière générale, le taux de recouvrement moyen dans les cinq communes est faible car, seulement, 21% de l'impôt dû est collecté. Le recouvrement est quasi nul à Miantso (1%) et très faible à Behenjy (11%). Le taux de recouvrement maximum atteint est réalisé à Fihaonana et Andriambilany pour atteindre autour de 50%.

Tableau 6 : Analyse du taux moyen de recouvrement avant l'opération

Communes	Recouvrement par la commune depuis	(a)		(b)		c=(b/a)*100	d = a - b	
		Impôts dus (IFT & IFPB)		Recette moyenne par an		Taux de recouvrement moyen par an	Manque à gagner	
		Ariary	Dollar	Ariary	Dollar		Ariary	Dollar
Miantso	2009	21 596 260	10 798	291 838	146	1%	21 304 422	10 652
Fihaonana	2008	12 769 700	6 385	6 741 551	3 371	53%	6 028 149	3 014
Manjakatombo	2009	9 010 000	4 505	2 247 100	1 124	25%	6 762 900	3 381
Andriambilany	2006	10 625 000	5 313	5 941 694	2 971	56%	4 683 306	2 342
Behenjy	2009	33 882 772	16 941	3 665 116	1 833	11%	30 217 656	15 108
Total/moyenne		87 883 732	43 942	18 887 299	9 444	21%	68 996 433	34 497
<i>*Source des données</i>		<i>Recensement commune</i>		<i>Budget communal</i>				

Le recouvrement se fait de deux manières, soit par des opérations annuelles où la commune mobilise des agents pour collecter l'impôt au niveau des fokontany, soit en recevant les versements volontaires au sein de la commune.

En termes d'incitation, ces communes font recours au budget participatif, une méthode qui permet aux contribuables d'observer des résultats réels, souvent orientés vers la construction d'infrastructures (école, adduction d'eau, micro-barrage...).

Toutes les communes cherchent des formes d'obligations locales pour inciter davantage le paiement de l'impôt car les voies de recours au tribunal et au centre fiscal coûtent plus cher que l'impôt. Souvent, les communes vérifient la quittance de paiement de l'impôt foncier avant la délivrance de certains services communaux, notamment pour la délivrance ou le renouvellement du *bokin'omby* (cahier ou permis pour chaque zébu), l'autorisation d'exhumation ou de circoncision. Ce sont des approches informelles que les communes ont établi pour contourner la lourdeur de la démarche existante. Toutefois, cette approche ne peut pas concerner l'état civil, notamment l'acte de naissance ou l'acte de décès. Elle a alors ses limites car tous les contribuables ne sont pas propriétaires de zébu.

Particulièrement, la commune d'Andriambilany ne traite pas les litiges fonciers ou les actes de vente si le terrain n'est pas certifié et si l'impôt sur ce terrain n'est pas payé. Cette commune considère que le faible taux de recouvrement est lié à un sentiment d'iniquité dans le système déclaratif, car en effet, les contribuables constatent que ceux qui ont plus de parcelles les déclarent moins. Il arrive que ceux qui ont moins de parcelle paient plus que les contribuables plus lotis.

Tableau 7 : Taux de recouvrement annuel par commune

Année de recouvrement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Miantso	---	---	---	0,2%	0,4%	1,2%	3,6%	1%
Fihaonana	---	---	20%	86%	---	---	---	53%
Manjakatempo	---	---	---	15%	13%	43%	29%	25%
Andriambilany	49%	55%	75%	44%	53%	83%	32%	56%
Behenjy	---	---	---	14%	8%	8%	9%	11%

Le taux de recouvrement annuel de chaque commune est variable. Au cours de l'année de recouvrement, les recettes peuvent couvrir des arriérés des années précédentes. Les recettes de l'année 2012 n'est pas à considérer car il s'agit des arriérés de 2011. L'avis d'imposition pour l'année 2012 sera émis à partir de l'opération de recensement systématique actuel.

La gestion du recouvrement est mauvaise pour certaines communes, comme à Miantso où la moyenne annuelle est de 1%, ou à Fihaonana, où le recouvrement est arrêté depuis 2009 pour des raisons d'organisation (selon le maire qui ne veut pas apporter des informations plus claires), et enfin à Behenjy où la moyenne est de 11%.

Les communes de Manjakatempo et d'Andriambilany sont plus performantes en termes de recouvrement. Dans la pratique, il a été constaté que les responsables de ces communes se sont beaucoup mobilisés pour collecter l'impôt. À la moindre réunion au niveau des fokontany, leurs maires rappellent l'impôt ou font même la collecte.

LA VALORISATION ACTUELLE DU SYSTEME DE L'IMPOSITION FONCIERE

L'impôt foncier n'est pas utilisé pour répondre ni à une quelconque stratégie de développement de la commune ni à des objectifs de gouvernance du territoire communal. Les seules stratégies liées à la tarification de l'impôt consistent à permettre à tous les contribuables de le payer. Il s'agit alors de rendre moins cher l'impôt pour ceux qui ont des terrains plus étendus. Il est plutôt géré en vue d'une meilleure rentrée financière pour la commune, si bien que les parcelles plus productives sont les plus imposées.

Malgré l'approche déclarative de l'imposition foncière, les contribuables déclarent plutôt les parcelles les plus productives même si le tarif d'imposition est le plus élevé. En effet, les propriétaires accordent plus d'importance à ces parcelles et tiennent à les sécuriser même par le biais de l'impôt.

Les entretiens au niveau des communes ont montré que le système de l'impôt foncier est valorisé par les contribuables comme moyen de sécurisation foncière par lequel, au moins les terrains sont inscrits dans les registres communaux avec le nom des propriétaires. D'ailleurs, la sécurisation foncière est promise par les communes et par certains partenaires lors des actions de mobilisation, en contrepartie de la déclaration et du paiement de l'impôt. En ce sens, les communes de la région Analamanga ont réinvesti les recettes de l'impôt foncier dans l'autofinancement de leurs guichets fonciers.

Cependant, l'impôt foncier est parfois considéré comme frein à la certification car ceux qui certifient leurs terres doivent être prêts à payer davantage l'impôt avec des informations plus exactes sur la surface des parcelles.

RECAPITULATION : UN POTENTIEL FISCAL SOUS EXPLOITE

Plusieurs facteurs font que les potentialités actuelles de la fiscalité foncière sont sous exploitées.

L'impôt foncier géré sous un système déclaratif ne permet pas aux communes d'avoir une estimation fiable des potentialités. En plus, elles ne disposent pas de moyens de vérification des déclarations. Le faible taux de recouvrement peut être lié au dynamisme de la commune à la mobilisation des contribuables, ou à la faible motivation des usagers en l'absence de projet de valorisation de l'impôt. Il est également constaté que la démotivation au paiement de l'impôt foncier est justement lié au système déclaratif, où ceux qui disposent moins de terres paient souvent relativement plus que ceux qui disposent de plus de terres.

Aussi, le mode de tarification en fonction du type de parcelle est un facteur important. L'ajustement de l'impôt en fonction de la rentabilité des parcelles peut être plus motivant pour le contribuable.

Enfin, les communes ne disposent pas de moyens légaux accessibles pour obliger le paiement de l'impôt. Il arrive que les frais des procédures, par la saisie du centre fiscal et du tribunal, coutent plus cher que l'impôt à prélever. Les communes sont alors obligées d'appliquer des solutions locales, mais sans bases légales, en conditionnant les services communaux au paiement de l'impôt.

Tableau 8 : Estimation (en dollar) des potentialités de l'impôt foncier (IFT/IFPB)

	<i>a</i>	<i>B</i>	$c=b/a$	<i>D</i>	<i>E</i>	$f=c*e$	<i>G</i>	$h=(f/g)*100$	$i = f-d$
Communes	Nombre de parcelles déclarées	Impôts dus à partir des parcelles déclarées (USD)	Impôt moyen par parcelle (USD)	Recette actuelle impôt foncier (USD)	Estimation du Nombre total de parcelles	Estimation impôt sur toutes les parcelles (USD)	Budget communal actuel (USD)	Estimation de l'importance impôt foncier dans le budget communal (si recensement et recouvrement à 100%) (USD)	Manque à gagner (USD)
Miantso	7 402	10 798	5,4	146	25 000	36 470	37 768	97%	36 324
Fihaonana	5 992	6 385	3,2	3 371	32 000	34 098	93 286	37%	30 727
Manjakatombo	7 281	4 505	2,3	1 124	17 000	10 518	13 375	79%	9 394
Andriambilany	10 238	5 313	2,7	2 971	20 000	10 378	43 662	24%	7 407
Behenjy	19 661	16 941	8,5	1 833	30 000	25 850	42 193	61%	24 017

Or, selon les estimations actuelles (f et h), dans le tableau ci-dessus, l'impôt foncier pouvait couvrir une grande partie des dépenses annuelles des communes. Cette estimation ne peut être effective que si toutes les parcelles (e) sont recensées, et seulement si le taux de recouvrement atteint 100%. Elle est calculée à partir de l'impôt moyen payé par parcelle (c), issu du rapport entre l'assiette actuelle de l'impôt foncier (b) et le nombre de parcelles déclarées (a), et appliqué au nombre de parcelles total estimé (e). Le résultat est ainsi comparé avec le budget communal moyen (g). Certains points peuvent fragiliser cette hypothèse comme l'impôt à payer par parcelle qui peut être trop élevé pour certaines communes. Le tarif de l'impôt doit tenir compte des capacités à payer des usagers pour favoriser un taux de recouvrement élevé. Aussi d'autres stratégies de mobilisation peuvent être discutées.

2.2 LE GUICHET FONCIER ET LA CERTIFICATION INDIVIDUELLE

Dans le cadre de la Réforme Foncière, à partir de 2005, des textes sur la gestion foncière décentralisée sont promulgués, et donnent aux communes la compétence pour reconnaître les droits fonciers par le biais du guichet foncier communal. Les guichets fonciers traitent les demandes de certificat foncier de manière individuelle, ou par des opérations de certification groupée ponctuelles, en fonction des appuis apportés par des partenaires techniques et financiers. Le traitement une à une des parcelles est plus lent car les agents du guichet ainsi que les membres des commissions de reconnaissance locale doivent mener les procédures et se déplacer sur chacune des parcelles.

APERÇU DE LA PERFORMANCE DES GUICHETS FONCIERS AU NIVEAU NATIONAL

Tableau 9 : Evolution des guichets fonciers et de la délivrance de certificat foncier

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de guichets fonciers ouvert par an	7	27	193	101	68	53	29
Nb Cumulé de Communes ayant un guichet foncier ouvert	12	39	232	333	401	454	483
Nombre de Demandes Reçues	1 751	10 176	55 996	47 485	18 320	19 694	18 146
Nombre Cumulé de Demandes Reçues	2 098	12 274	68 270	115 755	134 075	153 769	171 915
Nombre de CF Délivrés	811	1 249	18 891	32 085	11 898	10 650	20 739
Nombre Cumulé de CF Délivrés	811	2 060	20 951	53 036	64 934	75 584	96 323

Depuis la Réforme Foncière, à partir de 2005, le guichet foncier est un nouveau service communal chargé de la délivrance du certificat foncier comme document légal de reconnaissance des droits fonciers par la décentralisation de la gestion foncière. L'ouverture des guichets fonciers nécessite un appui, du moins technique. La croissance du nombre de commune disposant ce service s'est accentuée à partir de 2008. Cependant, la crise politique a interrompu cet effort en 2009 car les partenaires techniques potentiels se sont retirés de l'appui à Madagascar.

Abandonnés assez tôt, des communes sont livrées à eux-mêmes pour faire fonctionner leurs guichets fonciers, bien qu'environ 100 000 certificats fonciers soient délivrés depuis 2005.

Graphique 1 : évolution du nombre de demande et de certificats fonciers délivrés

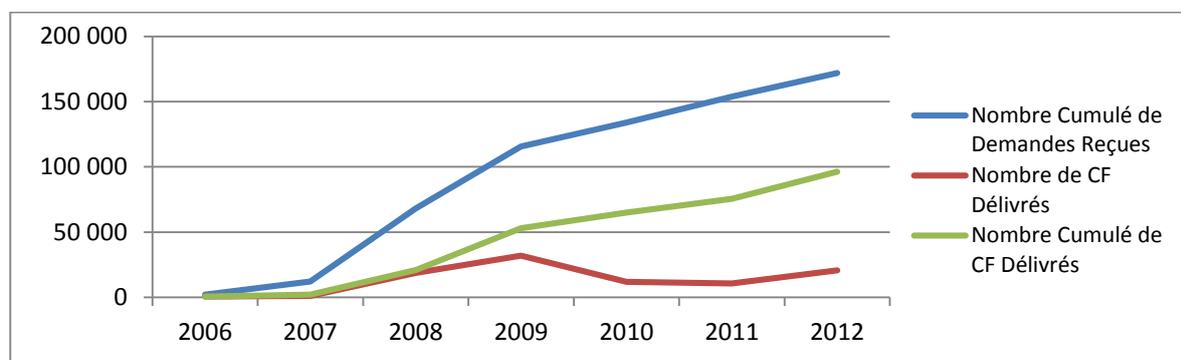


Tableau 10 : Performances des guichets fonciers au niveau national

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Nb moyen de demande par commune par an	146	261	241	143	46	43	38	131
Nb moyen de Certificat foncier délivré par commune par an	68	32	81	96	30	23	43	53
Taux moyen de transformation de demande en certificat foncier	46%	12%	34%	68%	65%	54%	114%	41%

Le tableau ainsi que le graphique ci-dessus montrent une baisse générale des performances des guichets fonciers à partir de 2009. A partir de cette année, le nombre moyen de demande de

certificat foncier reçu décroît. Le nombre de certificat foncier délivré semble s'accroître, mais il s'agit en fait d'un retard de traitement des dossiers des années précédentes qui s'accumulent sur les années qui suivent, d'où un taux de transformation de demande en certificat foncier supérieur au nombre de demandes reçues en 2012.

En moyenne, un guichet foncier reçoit au cours d'une année 131 demandes de certificat foncier sur les 7 années considérées, et délivrent 53 certificats fonciers. Le taux moyen de transformation de demande en certificat foncier est d'environ 41% par an. Ce faible taux est souvent lié à la gestion financière communale. A la réception des demandes, les usagers ont déjà payé tous les frais nécessaires à l'établissement du certificat foncier. Cependant, il arrive que les recettes soient orientées vers le financement d'autres dépenses communales d'abord et le guichet foncier doit attendre les moyens de délivrer les certificats fonciers. Certaines demandes ont aussi été reçues au cours d'opérations de certification groupée appuyées par des partenaires financiers qui se sont retirés au début de la crise politique et ont suspendu les subventions. Le faible taux de transformation n'est pas lié à l'irrecevabilité des demandes ni à d'éventuels conflits non résolus.

LA PERFORMANCE DES GUICHETS FONCIERS ETUDIÉS

Le rythme de demande de certificat foncier n'est pas régulier tout au long de l'année. Il est dépendant des facteurs suivants :

- ❖ Les demandes de certificat foncier sont faibles pendant les périodes de travaux agricoles ;
- ❖ Beaucoup de propriétaires, susceptibles de prendre la décision de demander un certificat, ne résident pas sur la commune, leurs terrains étant gérés en faire valoir indirect ou par la famille sur les lieux ;
- ❖ De la disponibilité financière des usagers ; peu de demandes de certificat foncier sont reçues pendant la période de soudure et une grande partie des usagers ont d'autres priorités avant la certification, bien que ce soit un besoin important ;
- ❖ De la mise en œuvre d'opérations de certification groupée, souvent accompagnée de la baisse du prix du certificat foncier.

Les communes étudiées se trouvent parmi les plus performantes par rapport à la certification, car seule Fihaonana présente un nombre moyen de demande par an (103 demandes) inférieur à la moyenne établie précédemment. Cependant, les communes de Vakinankaratra le sont plus par rapport à celles d'Analamanga. Ces résultats peuvent être reliés à l'appui du MCA aux communes de Vakinankaratra (2007-2009) et surtout à la mise en œuvre d'opérations de certification groupée qui ont rarement eu lieu dans la zone d'Analamanga.

Cette performance des communes se traduit par le nombre de demande de certificat foncier instruit par leur guichet foncier, mais surtout par le taux de transformation des demandes en certificat foncier. Presque la totalité des demandes de certificat foncier aboutissent dans les communes de la région du Vakinankaratra (cf. Tableau 11 ci-dessous, col. D). Alors que ce taux de transformation avoisine seulement la moitié des demandes dans les communes d'Analamanga. Toutefois, ces taux restent supérieurs par rapport à la moyenne nationale qui est à 41% pour les cinq communes.

Tableau 11 : Performance des guichets fonciers étudiés et estimation de la durée de traitement de toutes les parcelles

Communes	(a) Estimation du nombre total de parcelles	Performances des guichets fonciers			(e=a/c) Durée estimée de traitement de toutes les parcelles (années)
		(b) Moyenne de demande de CF /an	(c) Moyenne délivrance de CF/an	(d=b/a*100) Taux de transformation demande en CF	
Miantso	25 000	173	101	58%	248
Fihaonana	32 000	103	66	65%	481
Manjakatempo	17 000	240	229	96%	74
Andriambilany	20 000	320	298	93%	67
Behenjy	30 000	226	192	85%	156
Moyenne nationale		131	53	41%	

Tableau 12 : Demandes et certificats fonciers délivrés depuis l'ouverture des guichets fonciers (hors opération)

	Miantso	Fihaonana	Manjakatempo	Andriambilany	Behenjy
Demandes de CF (cumul)	418	317	919	1227	940
CF délivrés (cumul)	244	205	878	1100	799

Le temps nécessaire à la certification de toutes les parcelles dans chacune de ces communes est calculé à travers le rapport entre le nombre estimé de parcelles (Tableau 11, col. a) et la moyenne de délivrance de certificat foncier par an (col. c). Cette durée est forcément reliée au rythme de certification. Les communes performantes peuvent alors traiter toutes leurs parcelles en une durée comprise entre 0,5 et 1 siècle, celles moins performantes arrivent à 2 ou 4 siècles.

POSSIBILITES D'AUTONOMIE DES GUICHETS FONCIERS

Les guichets fonciers des cinq communes étudiées fonctionnent tous actuellement de manière indépendante, sans aide financière extérieure. Le tableau ci-dessous présente leurs recettes (a) et dépenses (b) avant l'opération pilote.

Les recettes sont constituées par les frais versés par les usagers au moment du dépôt de la demande, et qui sont censées couvrir toutes les dépenses liés au fonctionnement du guichet foncier et à la délivrance du certificat foncier. Ces recettes sont dépensées normalement sous forme de salaire des agents du guichet foncier, d'indemnités de reconnaissance locale et de fournitures (papier, encre, registres...) pour l'établissement du certificat foncier.

Théoriquement, l'autonomie financière du guichet foncier est possible si un certain nombre de demande de certificat foncier est atteint (30 demandes par mois pour environ 30 000 ar (15\$) par demande selon la moyenne nationale).

La commune peut également augmenter le prix du certificat pour avoir un excédent, mais l'utilisateur devrait alors payer plus, et demandent moins de certificat foncier. Ainsi, au cours des mois où le

nombre de demande de certificat foncier est faible, le guichet foncier se trouve dans un déficit financier.

Dans la pratique, l'autonomie financière est, à première vue, précaire (c), bien qu'au cours de leurs années d'exercice, ces guichets fonciers ont eu des excédents financiers. La commune de Manjakatempo est en déficit de 8% après le traitement de 96% des demandes. Andriambilany dispose encore d'un excédent de 16% après le traitement de 93% des demandes. Après le traitement des demandes restantes, cette commune devrait avoir un léger excédent.

En tenant compte du taux de traitement des demandes en certificat foncier, l'excédent à Miantso et Fihaonana est théorique car seulement 58% et 65% des demandes sont transformées en certificat foncier (f). Cela est expliqué par le fait que les recettes sont utilisées pour financer des besoins autres que ceux du guichet foncier. En traitant les demandes restantes, ces guichets fonciers auront un déficit.

Tableau 13 : Gestion financière et performance des guichets fonciers avant l'opération pilote

	(a) Recettes GF en \$ (cumul)	(b) Dépenses GF en \$ (cumul)	(c=a-b) Excédents/Déficits financiers en \$ (cumul)	(d=c/a*100) Taux d'excédent des GF	(e) Nombre moyen de demande de CF par mois	(f) Taux de transformation des demandes en CF
Miantso	898	778	119	13%	14	58%
Fihaonana	2602	2283	319	12%	9	65%
Manjakatempo	948	1020	-72	-8%	26	96%
Andriambilany	1347	1125	222	16%	27	93%
Behenjy*					19	85%

* La commune de Behenjy n'arrive pas à différencier les recettes et dépenses du guichet foncier du budget communal.

Il est possible qu'un guichet foncier soit autonome en fonctionnant à partir des frais payés par l'utilisateur, et en gardant un rythme de réception mensuel de demande. L'atteinte de ce rythme dépend du dynamisme des communes à mobiliser les usagers, mais d'autres facteurs externes aux guichets fonciers peuvent entrer en jeu (cf. Supra). Le déficit financier du guichet foncier engendre son incapacité à répondre aux besoins de sécurisation foncière des usagers.

Tableau 14 : Les recettes du guichet foncier dans le budget communal (moyennes depuis l'ouverture du GF – avant l'opération)

Commune	Recettes communales moyennes par an (en \$)	Dépenses communales moyennes par an (en \$)	Recettes moyennes par an du GF (en \$)	Recettes GF dans le budget communal
Miantso	42 357	37 768	898	2,40%
Fihaonana	93 286	93 286	2 602	2,80%
Manjakatempo	14 607	13 375	948	7,10%
Andriambilany	51 461	43 662	1 347	3,10%
Behenjy	42 193	42 193	-	0%

Comparée aux moyennes annuelles de dépenses engagées par les communes, l'apport actuel de la certification foncière dans le budget communal est faible. De manière générale, les guichets fonciers ne sont pas prévus pour apporter plus de ressources financières aux communes. Toutefois, à un certain seuil de productivité, le guichet foncier peut engendrer des excédents financiers. Il arrive également que les recettes du guichet foncier servent à payer le salaire des autres agents communaux en cas de retard des subventions, engendrant ensuite le dysfonctionnement du guichet foncier.

RECAPITULATION

A travers la certification foncière, la Réforme Foncière a ouvert une possibilité de reconnaissance accélérée des droits fonciers, avec une réduction des coûts, une simplification des procédures, une proximité des services, s'appuyant sur les services communaux, non subventionnée par l'Etat, mais supportée par les usagers.

Les guichets fonciers font de leurs mieux pour répondre aux attentes des usagers et démontrent la possibilité d'une autonomisation technique, bien que les performances puissent être différentes entre les communes. L'autonomie financière est possible mais elle est dépendante de la fluctuation de la demande, notamment de la disponibilité financière des usagers. Le guichet foncier peut connaître des difficultés financières qui risquent d'entraver son bon fonctionnement.

Face à ces aléas et compte tenu du rythme actuel de certification, offrir une sécurisation pour tous les usagers qui en demandent nécessite encore un temps très long pour le dispositif actuel. Le coût du certificat foncier n'est pas non plus tout à fait accessible pour sécuriser tous les terrains des ménages.

3 ANALYSE DE LA METHODE COMBINEE DE RECENSEMENT ET DE CERTIFICATION GROUPEE

3.1 RESUME DE LA METHODE

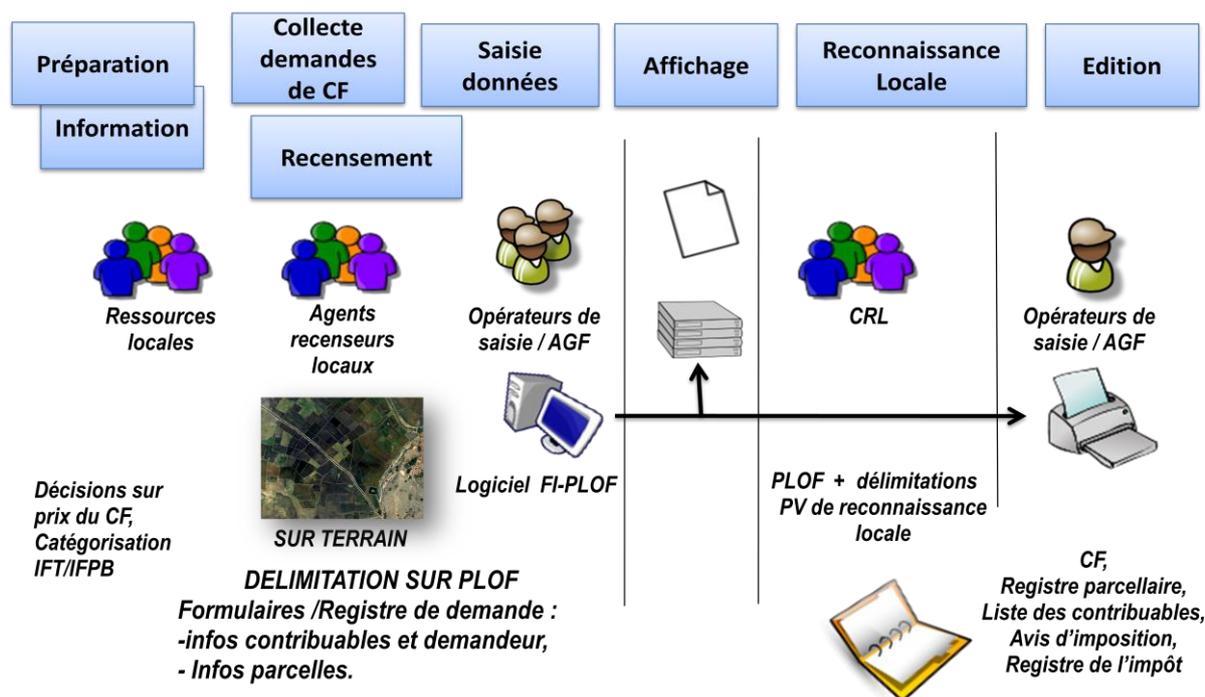
LES ETAPES

En termes de méthode, le recensement de l'impôt foncier et la certification ont des points communs, notamment, l'information et la sensibilisation des usagers, la collecte d'informations sur les parcelles et sur les propriétaires, le traitement numérique des informations, et l'édition d'états. Impôt foncier signifie ici, l'Impôt Foncier sur le Terrain (IFT) et l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (IFPB).

L'objectif d'une approche combinée de recensement systématique et de certification groupée est alors de rendre exhaustive et fiable la base de données de la fiscalité foncière, de permettre une sécurisation plus rapide et accessible à tous les usagers, et d'éviter le double enregistrement des terrains. Toutes les parcelles sont ainsi recensées, mais seules les parcelles objet de demande de certificat sont certifiées, dans la mesure où la parcelle répond aux conditions juridiques de délivrance de certificat foncier. La certification est par contre incitée pour que les usagers puissent profiter d'un coût moindre.

La bonne gestion de la fiscalité foncière est censée améliorer les ressources financières de la commune, et inciter la mise à jour des informations foncières à travers l'enregistrement officielle des mutations. L'approche vise également à améliorer la gouvernance foncière locale. Il est aussi attendu que le recensement systématique des parcelles permet de distinguer les terres appropriées des terres disponibles qui peuvent être valorisées pour des projets communaux ou communautaires.

Figure 2 . La méthode combinée de recensement systématique



Une méthode qui consiste à mener simultanément le recensement systématique des parcelles et la réception groupée de demandes de certificat foncier est alors conçue. De manière succincte, les étapes suivantes sont prévues pour chaque commune :

- ❖ Une phase préparatoire afin d'identifier les moyens disponibles, permettant de fixer le prix du certificat foncier, aussi bien que la constitution d'une équipe locale d'information et de mobilisation. Des agents recenseurs locaux, au niveau de chaque hameau, sont également identifiés et formés pour le recensement et la réception des demandes de certificat foncier,
- ❖ Après une phase de sensibilisation, les agents recenseurs, dans leurs hameaux respectifs, recensent de manière systématique et simultanée, toutes les parcelles en présence des habitants, en s'appuyant sur le PLOF « papier »⁴, et en renseignant des fiches de recensement. Chaque parcelle est alors à délimiter, à numéroter dans le PLOF, et à relier à une fiche d'information. En même temps les intentions de demande de certificat foncier sont reçues et seront confirmés par le paiement des frais de demande dont la collecte est organisée de manière collective,
- ❖ Pour l'impôt foncier (IFT/IFPB), les informations collectées sont saisies et vectorisées. Le logiciel Fi-PLOF calcule ensuite la surface des parcelles et établit l'impôt à payer pour chaque parcelle, à partir de la surface, de la catégorie de la parcelle et du tarif établi par la commune. Une fois ces étapes réussies, le logiciel peut imprimer l'avis d'imposition et le registre de l'impôt foncier. La commune poursuit ensuite la validation de ces documents auprès de centre fiscal pour obtenir un visa et pour émettre les avis d'imposition. La partie recouvrement n'est pas prise en compte dans l'opération qui s'arrête à l'établissement de la base de données,

⁴ Appellation donnée à l'impression sur papier du PLOF

- ❖ Les demandes de certificat foncier font alors l'objet d'une publicité par affichage, pendant une durée de 15 jours,
- ❖ Des sessions de reconnaissance locale des droits fonciers se font également de manière groupée et peuvent se dérouler en parallèle, en fonction de la disponibilité des membres du comité de reconnaissance locale. Elles se font par hameau et par groupe de terrains se situant sur une même localité. L'avis de la commission favorable permet alors la délivrance de certificat foncier,
- ❖ Après 15 jours de recevabilité des oppositions, le certificat foncier peut être délivré par le guichet foncier.

Certains outils sont regroupés et certaines tâches sont automatisées pour traiter à temps un nombre de dossier important. Ainsi, un registre de demande sert en même temps à recevoir les demandes de certificat foncier, puis à puiser les mêmes informations sur les terrains et sur les contribuables nécessaires pour l'impôt foncier. La numérisation des informations peut se faire avant l'affichage pour éditer automatiquement des feuilles d'affichage, ces mêmes informations saisies servent plus tard pour éditer le certificat foncier et le registre parcellaire. Le registre parcellaire est également édité et renseigné de manière automatique, à partir des informations saisies. La signature de ce registre et du certificat restent toutefois manuelle. Un complément du logiciel PLOF (Fi-PLOF) est ainsi développé pour traiter en même temps la certification foncière et la gestion de l'impôt foncier.

ANALYSE DU POINT DE VUE JURIDIQUE

Les démarches de cette approche respectent la législation en vigueur en termes de fiscalité foncière et de certification.

Le recensement des terrains

Dans le traitement de l'impôt foncier, tous les terrains sont recensés, quel que soit leur statut. L'imposition foncière ne tient pas compte des droits de propriété, mais s'applique à la perception de revenus sur le terrain : « *Sous réserve des exemptions prévues [...], tous les terrains quelles que soient leur situation juridique et leur affectation, sont imposable au nom des propriétaires ou des occupants effectifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition* » (Code Général des Impôts 2012, Titre 3, Chapitre II, art. 10.01.02).

Il est à noter que le recensement fiscal sans attendre la déclaration volontaire des biens par les contribuables est légal. « *Dans tous les cas si besoin est, les agents de la Commune du lieu d'implantation de l'immeuble, ou des agents mandatés par cette dernière, peuvent procéder à des recensements ou vérifications sur place, des matières imposables* » (Code Général des impôts 2012, titre 3, Chapitre V, art. 10.01.09).

La démarche de recensement systématique n'est donc pas contraire à la législation.

La certification groupée

Le traitement des demandes de certificat foncier au cours de l'opération respecte les délais et les procédures légales. Les formulaires et registres utilisés répondent aux informations exigées par les textes actuels.

En préalable, la commune établit un arrêté fixant ou révisant les prix du certificat foncier au cours de l'opération, sur une durée déterminée.

La certification touche seulement les parcelles objet de demande de certificat foncier sur la Propriété Privée Non Titree. Ce qui signifie que le certificat foncier, ne peut pas être délivré sur les parcelles non occupées. Cette vérification est faite au cours de la reconnaissance locale, mais aussi par les agents recenseurs et les agents du guichet foncier au moment de la réception des demandes.

La réception des demandes de certificat foncier se fait à partir du recensement systématique, avec l'identification des terrains sur les lieux et à partir du PLOF. Chaque terrain est délimité et codé dans le PLOF par les agents recenseurs. Ce PLOF, avec la délimitation des parcelles, répond de manière très précise à l'exigence des textes sur la nécessité de joindre à la demande, un extrait du PLOF ou un plan croquis, dont la nécessité est de permettre « *la localisation de la parcelle dont la reconnaissance des droits est demandée* » (Décret 2007-1109, art.12).

Les demandeurs déposent leur requête dans le registre de demande dans lequel, les informations sur leur état civil et l'indication de la situation des parcelles sont enregistrées. Toutefois, cet enregistrement n'est officiel qu'une fois les frais payés (selon le même article cité ci-dessus) et que les demandeurs aient signé. Au cours du recensement et de la réception de la demande, la commune envoie le trésorier ou un agent communal tenant les quittances pour encaisser et enregistrer les frais. C'est le numéro de quittance obtenu qui est inscrit dans le registre de demande. Les demandeurs peuvent utiliser des piquets pour matérialiser les limites des parcelles si les limites naturelles ou existantes ne sont pas suffisantes ou inexistantes.

Après le recensement et la réception des demandes, l'agent du guichet foncier prépare les décisions concernant les demandes, précisant l'état civil du demandeur et l'identification des terrains, convoquant les membres de la CRL et la date de la CRL, et ordonnant la publicité. La décision communale⁵ se fait de manière groupée,

Les agents du guichet foncier établissent également des affiches groupées, en fonction des fokontany concernés pour assurer la publicité de la décision ci-dessus. L'affichage se fait au chef-lieu de la commune et au niveau des fokontany concernés pour une durée minimum de 15 jours. Le maire atteste son effectivité avec la date de début et de fin de l'affichage dans le registre de demande, dans un champ réservé à cet effet.

La reconnaissance des parcelles a lieu après expiration du délai de publicité. Elle se fait de manière publique et contradictoire, groupée, et sur le terrain. La commission chargée de menée cette reconnaissance est composée du Maire, du Président de fokontany et de deux notables qui représentent le fokonolona. Selon les procédures établies, cette commission procède à « *L'identification de la (des) parcelle(s) objet de la demande de reconnaissance ; La constatation des droits d'occupation ; La réception des observations et oppositions éventuelles ; Le règlement amiable des litiges et oppositions.* » (Loi 2006-031, art 11).

⁵ Selon la loi, la commune émet une décision communale de réception de la demande, de lancement de la procédure, de la désignation des membres de la CRL, et de publicité.

L'identification de la parcelle « *consiste dans la vérification des limites telles que décrites dans la demande et matérialisées sur terrain. Des modifications et rectifications pourront être apportées aux limites pour tenir compte des observations faites sur le terrain, acceptées par la ou les partie(s) concernée(s)* » (Décret 2007-1109, art.23).

La reconnaissance des droits « *consiste dans l'identification de tous les éléments utiles pour en déterminer la consistance, notamment les modes d'occupation, la durée de celle-ci, la personne ayant fait la mise en valeur, la nature et l'origine du droit ayant fondé l'occupation* » (Décret 2007-1109, art.23).

Un procès verbal est établi pour enregistrer l'avis motivé émis par les membres de la commission de reconnaissance locale et signé après sa lecture publique. Ce procès verbal est relié avec le registre de demande, en registrant les informations exigées par la loi, dont : le numéro et la date de la demande ; la date, le jour et l'heure de l'opération ; le nom, la qualité et la signature des membres de la commission de reconnaissance locale présents ; la désignation de la parcelle ; l'identité de l'occupant ; l'enregistrement des oppositions...

Ainsi, la reconnaissance locale traite successivement chaque parcelle, et un procès verbal est établi pour chacune d'elles. 15 jours après la reconnaissance locale, la saisie préalable des informations permettra d'éditer les certificats fonciers qui sont enregistrés dans le registre parcellaire, et signés par le maire. Les oppositions sont traitées de manière individuelle, en suivant les procédures légales en vigueur.

En tout, les étapes et les procédures exigées par la loi, aussi bien que les formulaires et les registres comprenant les informations requises, sont respectés dans la démarche. Dans la pratique, certains formulaires sont regroupés et certaines tâches sont automatisées. La demande signée par l'utilisateur est intégrée dans le registre de demande, qui conserve la signature du demandeur et la date de réception de la demande. L'intérêt de cette étape est que la volonté du demandeur à certifier son terrain soit confirmée. Le procès-verbal de reconnaissance est également intégré dans le registre de demande mais renferme toutes les informations requises (déroulement de la reconnaissance, signature des membres de la commission de reconnaissance locale, réception et sort des oppositions). Enfin, étant donné que les informations sur les terrains et sur les contribuables sont saisies et stockées dans une base de données, ces mêmes informations sont imprimés sur un modèle de registre parcellaire, qui est relié, doit être coté et paraphé par le représentant local de l'Etat, signé et daté par le maire. Ainsi, toutes les informations à conserver sur les parcelles, aussi bien que les droits reconnus sont enregistrés.

Cette démarche est expérimentale et devrait servir à légaliser une procédure de certification groupée, à l'instar de l'immatriculation collective (cadastre) pour le titre, pour laquelle, les procédures sont différentes et simplifiées mais aboutit à la délivrance d'un titre foncier avec la même valeur juridique qu'un titre à l'issue de l'immatriculation individuelle. L'administration foncière exige par contre l'utilisation des mêmes formulaires que pour la certification individuelle, et même celles produites par l'imprimerie nationale. Il est à noter que toutes les communes n'ont pas accès à l'imprimerie nationale et que dans la pratique, les commandes ne sont livrées qu'après six mois.

CHOIX DES COMMUNES PILOTES

Cinq communes pilotes choisies parmi quelques autres ont fait l'objet d'application expérimentale de cette méthode, initiée essentiellement par le PNF – sous l'appui financier du C2D-AFD, et de la Banque Mondiale (voir carte de localisation, Figure 3 et Figure 4). Les opérations ont commencé à partir de mars 2012, mais la durée de la mise en œuvre est différente en fonction des communes (voir Tableau 25) et certaines activités se poursuivent actuellement. Des critères de choix sont appliqués car il est supposé que la réussite de l'expérimentation dépend de la motivation et d'une meilleure gouvernance au sein de la commune.

Les critères évalués lors du choix des communes ont été :

- ❖ La détermination de la commune à mettre en œuvre la méthode et à respecter les engagements et les responsabilités requises,
- ❖ La proximité et l'accès pour faciliter un suivi et un appui soutenu. Il est supposé que la mobilisation des usagers soit plus facile pour les communes moins urbanisées,
- ❖ Le dynamisme et l'autonomie de l'équipe communale et des agents du guichet foncier, aussi bien que la bonne gestion financière. Ces paramètres se mesurent à travers le rythme de certification, à la recherche de solutions face aux problèmes du guichet foncier, et les initiatives en termes de gestion de l'impôt foncier,
- ❖ L'entente entre l'équipe de l'exécutif et législatif pouvant faciliter ou accélérer les prises de décisions,
- ❖ L'acceptation de la commune à réviser à la baisse le prix du certificat foncier en contrepartie d'une subvention partielle. Comme l'opération vise à permettre tous les usagers de sécuriser leurs terres, le premier enjeu consiste à tester l'efficacité de la méthode.



Figure 3. Commune de Miantso et de Fihaonana, Région Analamanga



Figure 4. Communes de Behenjy, Andriambilany, Manjakatombo, Région de Vakinankaratra



Certaines initiatives entreprises par les communes ont également motivé le choix de ces communes. Auparavant, les communes de Miantso et de Fihaonana ont préparé des opérations de certification groupée, appuyées par des agents de la cellule régionale du PNF avant l'expérimentation. La commune de Manjakatombo a tenté des opérations de regroupement des demandes de certificat foncier après les opérations de certification groupée appuyées par le MCA, en révisant les coûts du certificat foncier à 10 000 ar, mais le nombre de certificat foncier produit est resté faible. Behenjy et Andriambilany, disposant déjà d'une base de données déclarative de l'impôt foncier ont tenté d'améliorer le recensement et la gestion de l'impôt foncier.

A la présentation de la méthode et dans sa mise en œuvre, les communes ont eu diverses réactions. Dans la région d'Analamanga, cette méthode a été proposée aux communes de Miantso, Fihaonana, Ankazobe et Mahinty et dans les 18 communes du district d'Ambatolampy dans la région de Vakinankaratra. L'acceptation ou le refus des communes semble dépendre des rentrées ou des pertes financières engendrées par la méthode. La commune d'Ankazobe a refusé la méthode en considérant que les rentrées financières engendrées par la certification individuelle – entre 30 000 et 50 000 Ar/CF – sont plus élevées et peuvent être maintenues sur le moyen terme que celles engendrées par l'opération. Certaines communes acceptent tout nouveau projet sans forcément comprendre les responsabilités qu'elles doivent engager. Ces communes n'arrivent finalement pas à mobiliser ses acteurs aux premières réunions de prise de décisions.

Les communes qui se sont engagées ont plus ou moins considéré les intérêts immédiats et à moyen terme de l'opération. Elles ont trouvé que les recettes immédiates offrent des moyens pour le fonctionnement et l'investissement (moto, groupe électrogène, matériels informatique, salaires...). Ces communes ont négocié une marge au-delà du prix réel du certificat foncier dans le cadre de l'opération pour dégager des recettes pour l'investissement. Ce sont des communes où l'impôt foncier n'est pas encore très bien géré (faible déclaration des biens et faible taux de recouvrement),

Certaines communes ont moins considéré les recettes de l'opération et ont plus favorisé la certification au minimum de coût – entre 1000 et 1500 Ar – pour miser sur les recettes plutôt pérennes de l'imposition foncière. Elles ont plus de discussions avec les contribuables pour les inciter à payer l'impôt. Toutefois, il arrive que ces communes, en voyant le regain d'intérêt et de dynamisme des usagers n'appuient pas très fortement le traitement de dossiers en espérant récupérer les usagers remotivés après l'opération, quand le prix du certificat foncier revient à la normale. L'atteinte d'un nombre maximum de certificat foncier au cours de l'opération n'est pas forcément un objectif de l'expérimentation, contrairement à l'atteinte d'un recensement exhaustif.

Des appréhensions ont été également émises compte tenu du non aboutissement des opérations de certification groupée antérieures (Kara-tany malaky), suite au retrait inopiné des partenaires financiers. Les communes craignaient que ces opérations arrêtées aient refroidi le dynamisme des usagers.

Dans tous les cas, les communes espéraient améliorer les recettes de l'impôt foncier grâce à une base de données plus fiable qui rend l'imposition plus équitable.

Toutes les communes ont choisi d'abandonner la base de données constituée dans le système déclaratif en considérant qu'il serait difficile d'intégrer des données issues de sous-déclaration.

La réaction des usagers - Lors de la présentation de la méthode, les usagers sont motivés par la possibilité de certifier leurs parcelles à coûts réduits. Cependant, ils sont conscients que toutes leurs parcelles seront finalement exposées à l'impôt. Ils ont ainsi demandé aux responsables communaux de réviser à la baisse le tarif d'imposition en contrepartie de l'élargissement de l'assiette.

3.2 ANALYSE DES ETAPES

L'INFORMATION ET LA MOBILISATION DES USAGERS

L'objectif de cette étape est d'aider les usagers à comprendre l'intérêt de l'opération en termes de sécurisation foncière et d'imposition foncière, de les inciter à participer, de profiter de l'opportunité, et de suivre les démarches nécessaires. Après cette activité, les usagers, ayant compris la méthode doivent avoir mis des piquets sur les limites de leurs parcelles, être présents lors du recensement sur terrain, et informer leurs familles résidant dans d'autres zones.

Il est attendu à ce que ce soient des acteurs locaux qui mènent l'information et la mobilisation pour une meilleure appropriation, pour avoir une communication adaptée, et pour démultiplier la diffusion de l'information. Le temps de l'opération étant réduit, il s'agit également de mener des activités en simultané dans tous les hameaux. Les animateurs d'appui, n'étant pas suffisants en nombre, doivent seulement aider les communes et les fokontany à identifier des animateurs locaux, de programmer la période d'information et de mobilisation, et de mener un suivi des activités.

En tout l'appui mené par les animateurs en termes de mobilisation est d'environ 1 jour par hameau, tandis que les animateurs locaux ont poursuivi leurs activités pendant une ou deux semaines.

Animateurs locaux non indemnisés – Du fait de la limitation du budget et en comptant sur une mobilisation locale, ces animateurs locaux, regroupés sous forme de comité d'information, n'ont pas été indemnisés. Ils ont mené des visites à domicile et des réunions de fokonolona dans leurs hameaux.

Plus tard, ces animateurs locaux ont réclamé des indemnités et leur travail s'est ralenti, les animateurs d'appui ont dû renforcer eux-mêmes les activités d'information/mobilisation au niveau des hameaux. Les animateurs locaux qui sont à la fois les membres de la commission de reconnaissance locale sont plus motivés, ils comptaient sur les indemnités reçues au cours des reconnaissances locales.

A Behenjy, 9 agents locaux sont recrutés depuis le début de l'opération pour accompagner tout l'ensemble de l'opération sur les 4 fokontany. Comme ces mêmes personnes ont été indemnisées pour le recensement, ils ont bien participé dans la mobilisation, étant donné que c'est en fonction des usagers mobilisés pour le recensement qu'ils ont été indemnisés. Les réunions de mobilisations se sont par contre limitées au niveau du fokontany.

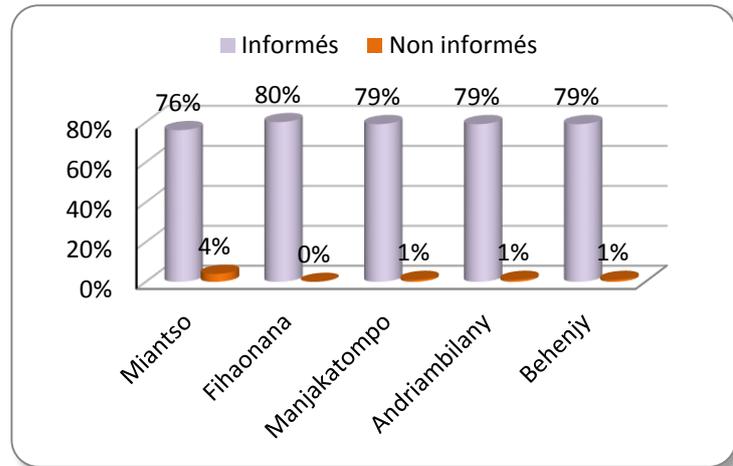
A Fihaonana, les animateurs locaux ont joué en même temps le rôle de conciliateur dans le règlement des litiges. La plupart des oppositions sont réglées lors de recensement allégeant significativement la reconnaissance locale.

Pré-identification des demandes de CF à Fihaonana – à Fihaonana, la commune a préparé une opération de certification groupée avant l'expérimentation. Une liste des personnes voulant déposer une demande de CF et prêtes à payer les frais est établie d'avance par les présidents de fokontany.

Efficacité – L'efficacité des animateurs locaux et des animateurs d'appui peut être mesurée à travers les terrains délimités par des piquets et le nombre de demande de certificat foncier qui est variable en fonction des hameaux.

L'enquête ménage révèle qu'entre 76% et 80% des personnes enquêtées sont informées de la mise en œuvre de l'opération.

Figure 5 . Taux de personnes informées dans les 10 hameaux enquêtés



LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES AGENTS RECENSEURS

Les agents recenseurs sont constitués de personnes recrutées par hameau, identifiées par la commune ou le fokontany pour éviter le recrutement de personnes externes qui ne connaissent souvent pas ni les terrains, ni les usagers, et à l'égard desquels les usagers émettraient des doutes ou des réserves quelconques.

Ces agents recenseurs doivent être des personnes qui savent lire, écrire, et s'orienter sur le PLOF. Etant souvent habitant de leur hameau d'intervention, ils sont censés connaître les habitants et leurs terrains. Ils travaillent souvent par groupe de 2 ou de 3 personnes et sont formés par les animateurs d'appui avant le recensement. Cette formation porte sur la théorie de la méthode, suivie d'une simulation pratique sur le terrain, en utilisant le PLOF « papier » et les formulaires nécessaires. Au maximum, ils ont eu 1 jour de formation, mais ils devraient être accompagnés par les animateurs d'appui au cours des premiers recensements.

Ces agents sont indemnisés au nombre de parcelles recensées. La rémunération à la tâche est adoptée en espérant qu'ils recensent le maximum de parcelles en un minimum de temps. Une rémunération par période n'est pas adoptée car les recenseurs pourront être tentés de limiter la production journalière et rallonger la durée du travail pour se rémunérer sur une plus longue durée. La comparaison du montant de la rémunération des animateurs et des agents recenseurs est présentée dans le Tableau 21, lignes A et C, leurs temps d'intervention est présenté dans le Tableau 25.

Capacités du recenseur – La compréhension de la démarche et de l'utilisation des outils du recensement systématique conditionne la complétude et la qualité des informations collectées. La compétence des agents recenseurs peut être différente d'un hameau à l'autre. Souvent, la productivité dépend de la vitesse et de la qualité de l'écriture, de la bonne vue et de la capacité d'orientation sur le PLOF. Certains agents recenseurs ont dû être remplacés et les critères de recrutement sont devenus plus précis.

Efficacité – Ainsi, les agents recenseurs de chaque commune ont pu recenser le nombre de parcelles présenté dans le tableau ci-dessous. Toutefois, une comparaison doit tenir compte de différents paramètres dont : la surface des communes, le nombre d’habitants, le nombre de fokontany objet du recensement (4 sur 22 à Behenjy), ou la taille des parcelles (les parcelles sont très morcelées et de petite taille à Andriambilany).

Tableau 15 . Caractéristiques des communes et parcelles recensées au cours de l’opération

Communes	Nb parcelles recensées	Surface km ²	Nb habitants
Miantso	10 029	285	15 640
Fihaonana	30 542	388	18 846
Manjakatempo	14 797	57	8 500
Andriambilany	19 360	56	7 712
Behenjy (4 fkt sur 22)	4 297	Surface des 4 fkt non disponible	3 687

La qualité des informations collectées par les recenseurs peut également être un outil d’appréciation. Elle peut concerner les informations sur les parcelles et les usagers, et la délimitation des parcelles dans le PLOF, aussi bien que la codification des parcelles.

Erreurs sur les données établies, constatées lors de la numérisation – La numérisation peut constituer un filtre des erreurs contenues dans les fiches de recensement. Quelques types d’erreurs sont identifiés à cette étape. Elles sont dépendantes de la capacité des agents recenseurs à mener leurs tâches, ou de la qualité du PLOF. Il peut s’agir :

- ❖ De l’impossibilité d’exploiter certaines informations dans le PLOF « papier » : traçage de polygone non fermé, souvent situé sur la jointure de deux feuilles de PLOF séparées ; numérotation de parcelle et délimitation illisibles, due à l’échelle du PLOF nécessitant un agrandissement pour les petites parcelles ; répétition d’un code sur deux ou trois parcelles différentes ;
- ❖ De l’impossibilité d’exploiter les informations de certaines fiches : mauvaise écriture ; incomplétude des informations ou ratures illisibles ; utilisation des surnoms sans vérification de la carte d’identité (mais dès fois impossible de vérifier en l’absence du propriétaire) ; inscription du nom des usagers suivant la manière dont le recenseur l’entend (exemple : Jeanine = Zanina) ; utilisation par erreur d’un seul code pour deux ou trois fiches dont les propriétaires sont différents. Les mesures prises consistent au contrôle de la qualité des données et à la rectification.

LE RECENSEMENT ET LA RECEPTION DE DEMANDES DE CERTIFICAT FONCIER

Les agents recenseurs, après leur formation recensent ainsi de manière systématique et parallèle les parcelles dans leurs hameaux respectifs en utilisant le PLOF et les fiches de recensement. Dans un premier temps, ils sont accompagnés par les animateurs d’appui (environ 1 jour par hameau). Au niveau du hameau, le premier agent doit ainsi, en présence des habitants du hameau, délimiter une à une les parcelles identifiées sur le terrain dans le PLOF et les numéroter. Le deuxième agent considéré comme secrétaire, doit renseigner la fiche de recensement en recueillant les informations sur la

parcelle et le propriétaire, et marquer si le propriétaire veut déposer une demande de certificat foncier.

Les communes refusent souvent de faire collecter les frais de demande par les agents recenseurs, sauf à Behenjy où le trésorier communal les accompagne. Ce qui a été plus facile, vu le nombre limité des parcelles à traiter. Ces frais sont alors collectés plus tard.

Si le propriétaire est absent, le terrain est toujours identifié et les informations sur le propriétaire sont recueillies auprès des personnes présentes, des voisins et du fokonolona. Il peut être remplacé par une personne disposant d'une procuration pour déposer et signer la demande de certificat foncier.

La plupart du temps, les usagers regroupés au cours du recensement ne sont pas très nombreux car ce sont seulement les habitants du hameau qui sont souvent familles et propriétaires de la majorité des terrains autour de leur hameau.

Le paiement des frais de certification – différents approches sont menées par les communes. La première consiste à une collecte hebdomadaire menée à un endroit précis du fokontany ou du hameau. Le trésorier communal, parfois accompagné par le maire ou l'agent du guichet foncier, fait le tour de tous les hameaux. Les usagers viennent ainsi avec les agents recenseurs équipés des PLOF et des fiches. Cette approche est intéressante car elle crée un lieu d'échange de proximité. Souvent des personnes intéressées arrivent pour avoir plus de clarification ou d'informations, pour se rassurer, pour demander la suite des activités, ou pour trouver des solutions par rapport à leur situation. Il arrive ainsi que de nouvelles demandes de certificat foncier soient déposées à cette étape. Cette approche permet ainsi aux absents pendant le recensement de fixer un nouveau rendez-vous avec l'agent recenseur pour traiter leurs parcelles. La réception des frais se fait ainsi une fois par semaine au niveau d'un hameau, pendant deux à trois semaines.

Andriambilany a en même temps appliqué l'approche ci-dessus et la collecte des frais de demande par le président de fokontany auprès de tous les usagers.

Pour Miantso et Fihaonana, les frais sont collectés d'avance à partir de la liste des demandeurs de CF préétablie. Les informations sont très correctes étant donné que la préparation a pris un temps plus important avant même l'expérimentation.

Le trésorier communal a accompagné les agents recenseurs à Behenjy, ils reçoivent ainsi les frais de demande au moment du recensement. Toutefois, les usagers n'ont pas tout de suite l'ensemble des sommes nécessaires et les frais de demande de certificat foncier sont versés plus tard au bureau de la commune, conditionnant la reconnaissance de la parcelle.

Possibilité de course aux indemnités – Étant donné que les agents recenseurs sont indemnisés à la tâche, certains d'entre eux tentent d'arriver à un maximum de numéro de parcelle en laissant des vides entre les numéros (exemple : le dernier numéro de la fiche de recensement d'un hameau est de 500, mais le nombre de fiches réel est de 350, faisant croire qu'ils doivent être indemnisés pour 500 parcelles). Ce comportement est fréquent dans la commune Miantso et de Behenjy, moins fréquent à Manjakatampo, mais très rare à Fihaonana et Andriambilany où l'agent du guichet foncier et la commune contrôlent les fiches de recensement.

Contrôle par les agents du guichet foncier – pour permettre un paiement équivalent au nombre de parcelles recensées, les agents du guichet foncier ont méticuleusement compté les fiches, sans se fier à leurs numéros. Ils ont également vérifié la complétude des informations. Ce contrôle n’a pas été effectué à Miantso et est moins sévère à Manjakatombo. L’implication des agents du guichet foncier est vraiment légère à Miantso, étant donné que d’autres personnes de la commune tentent de gérer l’opération sans arriver à contrôler le flux d’informations. Ainsi, les fiches n’ont pas été ni contrôlés ni comptées par les agents du guichet foncier, certains champs du procès verbal de reconnaissance ne sont pas renseignés. Un contrôle externe a dû être mis en œuvre.

Incompréhensions par certains usagers – Surtout à Behenjy, certains usagers n’ont pas compris qu’il faut poursuivre la procédure de certification. Ils ont cru qu’une fois que les frais de demande sont versés, ils ont tout de suite droit au certificat foncier. Des usagers n’ont pas ainsi assisté aux sessions de reconnaissance locale, en réclamant mais plus tard leur certificat foncier auprès du guichet foncier.

Efficacité – Le Tableau 16 ci-dessous montre le rapport entre le nombre de parcelles recensées et les parcelles objets de demandes de certificat foncier. Le nombre de demande certificat foncier peut traduire l’efficacité de l’équipe d’information et de mobilisation, aussi bien que des agents recenseurs, et de la méthode. Toutefois, d’autres facteurs sont en jeu :

- ❖ Dans toutes les communes, le temps mis pour l’opération et pour la mobilisation des usagers est limité, certaines cibles n’ont pas pu être atteintes. Des propriétaires n’ont pas pu être mobilisés à temps,
- ❖ Beaucoup de propriétaires ne résident pas au niveau des communes objets de l’opération, soit ils n’ont pas pu être informés, soit ils n’ont pas eu le temps de préparer leur lettre de procuration pour se faire représenter,
- ❖ Ainsi, particulièrement dans la commune de Fihaonana, dans les fokontany de première expérimentation, le taux de demande est élevé et est connu d’avance car des mobilisations ont été menées et les intentions de demande de certificat foncier sont déjà listées quelques mois bien avant l’opération,
- ❖ Dans les cas d’indivision, l’absence des membres de la famille n’a pas permis aux membres présents de déposer la demande de certificat foncier,
- ❖ Le coût reste important pour les usagers disposant plusieurs parcelles,
- ❖ Une certaine méfiance reste ancré dans la mentalité paysanne, beaucoup d’usagers attendent que la démarche parait sérieuse ou arrive jusqu’à la délivrance de certificat foncier pour la croire. Des demandes tardives peuvent alors arriver.

Tableau 16 . Parcelles recensées et demandes de CF reçues sur les fokontany objets de l'opération

<u>Communes</u>	<u>Nombre de parcelles recensées</u>	<u>Nombre de demandes de CF</u>	<u>Taux de demande de CF</u>
Miantso (12fkt sur 12)	10 029	5 087	51%
Fihaonana (5fkt sur 18)⁶	2 900	2 689	93%
Manjakatombo (6fkt sur 6)	14 797	5 516	37%
Andriambilany (9fkt sur 9)	19 360	8 885	46%
Behenjy (4fkt sur 22)	4 297	1 141	27%

LA PUBLICITE DES DEMANDES DE CERTIFICAT FONCIER ET LA NUMERISATION DES INFORMATIONS

Dès la réception des demandes de certificat foncier une décision doit être émise par la commune, ordonnant la publicité et la procédure de certification. Il est prévu que les fiches renseignées par les agents recenseurs soient saisies à partir du logiciel Fi-PLOF pour permettre l'édition automatique de décisions collectives et d'affichages collectives.

La saisie des informations a été externalisée compte tenu du nombre de parcelles à traiter et de l'indisponibilité des agents du guichet foncier qui sont occupés pour le recensement et la gestion des fiches. Toutefois, la quantité importante des dossiers n'a toujours pas permis l'édition à temps des décisions et des affichages. Les agents du guichet foncier, appuyés par les animateurs d'appui, ont dû établir une liste manuelle qui est dupliquée pour la décision et l'affichage.

L'ACCOMPAGNEMENT A LA RECONNAISSANCE LOCALE

La reconnaissance locale se fait sur les lieux, de manière groupée, en présence des membres de la commission, des agents recenseurs, des demandeurs, des voisins et du fokonolona. Chaque terrain passe par une chaîne de traitement composée d'appel de chaque usager, de confirmation de leur identité, de vérification de leur dossier et de l'identification et de la confirmation de la parcelle demandée, de l'identification d'éventuelle opposition. A la fin, l'émission de l'avis de la commission de reconnaissance locale finalisée par sa signature dans le procès verbal de reconnaissance locale ferme la procédure. L'utilisateur signe également ce procès verbal et une fiche de présence enregistre toutes les personnes ayant assisté à la reconnaissance locale.

Toutes les communes ont appliquée cette démarche sans l'avoir modifié.

Erreurs et demandes de rectification post-reconnaissance locale – des demandes de rectification ont lieu après la reconnaissance locale ou après délivrance du certificat foncier. Elles sont de différentes importances, pouvant atteindre en général 20% de la totalité des parcelles reconnues dans une commune :

⁶ Il est à noter qu'à Fihaonana, une première phase a touché 5 fokontany pour le recensement et la certification, l'opération continue sur les autres fokontany mais les demandes de CF ne sont pas encore reçues. Ce tableau ne considère que les 5 fokontany, et 2900 parcelles, au lieu de 30 542. Par rapport à la certification, ces 5 fokontany sont considérés dans les tableaux qui suivent. Par rapport au recensement, les 18 fokontany sont considérés.

- ❖ **Erreur mineure sur l'état civil du propriétaire** : il peut s'agir de fautes sur l'inscription du nom, du numéro de la carte d'identité nationale ou de la date de naissance... S'il est bien identifié qu'il s'agit bien du propriétaire qui est inscrit, une simple correction est nécessaire car l'erreur n'est pas grave. Toutefois, elle traduit que ni l'utilisateur, ni les membres de la CRL n'ont vérifié l'exactitude de l'information contenue dans le registre de demande, lors de la reconnaissance locale, et qui est numérisé pour être édité. Ce type d'erreur est tout de même amputé à l'utilisateur qui doit prendre en charge la réédition du certificat foncier étant donné qu'il a signé le procès-verbal de reconnaissance en acceptant les informations qui y sont enregistrées,
- ❖ **Demande de rectification de limites** : il arrive que l'utilisateur demande d'étendre ou de modifier les limites de sa parcelle après la délivrance du certificat foncier (par exemple, certains parents très âgés ont confié la certification de leurs parcelles à leurs enfants qui ont fait des erreurs dans la délimitation de leur parcelle). Des demandes de changement de parcelles ont eu lieu, elles peuvent être liées à des erreurs de codification pour laquelle, l'agent recenseur a octroyé le même code pour deux parcelles différentes appartenant à deux personnes différentes, alors qu'un seul propriétaire ou groupe de propriétaire peut être inscrit. Toutes les erreurs peuvent être retracées à travers les registres de demandes et les données numériques. Toutefois, la commune peut mettre en doute la bonne foi du demandeur, si bien que pour ces demandes de modification de limites ou de parcelle, de nouvelles reconnaissances locales sont à programmer car la validation des droits a porté sur ce qui est délimité dans le PLOF et sur le certificat foncier. Ces rectifications nécessitent ainsi une nouvelle validation,
- ❖ **Négligence des agents du guichet foncier et de la commission de reconnaissance locale** : certaines erreurs peuvent porter sur l'enregistrement du procès verbal de reconnaissance locale (pas de date, manque de certaines signatures, pouvant être interprétée par l'absence du membre de la commission de reconnaissance ou du demandeur, notamment à Miantso, mais rare dans les autres communes). Un regroupement des membres de la commission de reconnaissance locale avec les usagers est à organiser,
- ❖ **Comportement de l'utilisateur** : l'accompagnement des usagers est très important pour amoindrir ces erreurs. Malgré la proximité de l'approche, l'utilisateur a toujours cette certaine peur des démarches administratives, de l'engagement de signature, d'exercer son droit de vérification...devant les membres de la commission de reconnaissance locale. C'est seulement une fois reposé chez eux qu'ils observent attentivement leur certificat foncier et reviennent au guichet foncier pour demander une correction,
- ❖ **Contrôle qualité** : La vérification par l'utilisateur est très importante. Toutefois, il est noté que plus le nombre de données à traiter est importante, plus un dispositif de contrôle qualité est nécessaire. Les démarches actuelles ont permis d'identifier les points de contrôle pour la méthode. Les données actuelles font l'objet d'une vérification minutieuse pour éviter les erreurs sur les certificats fonciers.

Efficacité – Les parcelles reconnues dans le Tableau 17 ci-dessous ont passé les 15 jours de recevabilité des oppositions, et leurs certificats fonciers sont en cours de délivrance. L'écart entre le nombre de parcelles objet de demande de certificat foncier et le nombre de parcelles reconnues n'est pas lié à la performance de la commission de reconnaissance locale. Les différences sont surtout dues au traitement des dossiers sur papier et des données numériques. La majorité de ces

parcelles non reconnues font l'objet d'erreurs lors du recensement et de la réception des demandes pour Miantso, Fihaonana et Behenjy.

Particulièrement, pour la commune de Manjakatampo et d'Andriambilany, les parcelles non reconnues ont eu des retards d'affichage et la reconnaissance n'a pas pu être programmée avant la fin de l'année 2012, et sont actuellement programmés.

Tableau 17 . Taux de reconnaissance locale par rapport à la demande de certificat foncier

<u>Communes</u>	<u>Nombre de parcelles recensées</u>	<u>Nombre de demandes de CF</u>	<u>Nombre de parcelles reconnues</u>	<u>Taux de reconnaissance</u>
Miantso (12fkt sur 12)	10 029	5 087	4 915	97%
Fihaonana (5fkt sur 18, seuls les fkt avec réception de demande sont considérés, les 5 autres fokontany ne sont pas considérés)	2 900	2 689	2 340	87%
Manjakatampo (6fkt sur 6)	14 797	5 516	3 128	57%
Andriambilany (9fkt sur 9)	19 360	8 885	5 501	62%
Behenjy (4fkt sur 22)	4 297	1 141	963	84%

LES POINTS DE CONTROLE DE LA QUALITE DES DONNEES

Les étapes de contrôle ou d'accompagnement suivantes peuvent être nécessaires après l'identification des erreurs possibles au cours de la démarche :

Accompagnement de l'agent recenseur – dès le premier recensement, un accompagnement est nécessaire pour s'assurer que les recenseurs ont bien compris le remplissage des fiches. Il faut veiller à ce que leur écriture soit lisible et à ce que les codes soient respectés, et sans doublons. Après une période autonome, un deuxième accompagnement est nécessaire pour vérifier aléatoirement les données. Les informations sur les parcelles objet de demande de certificat foncier doivent être claires et complètes. Une simple erreur du numéro de la carte d'identité peut engendrer la réédition du certificat foncier. Les informations sur les parcelles sans demande de certificat foncier peuvent ne pas être complètes, car il se peut que le propriétaire n'assiste pas au recensement. Cette étape est à mener par les agents du guichet foncier ou par l'animateur.

Au cours de la sensibilisation, l'utilisateur est incité à bien vérifier les informations le concernant, car la signature de la demande confirme qu'il approuve les informations enregistrées dans le formulaire. En cas de réédition de certificat foncier pour cause de réclamation due à des erreurs sur ces informations, si les informations saisies et celles inscrites dans le registre de demande sont les mêmes, l'utilisateur doit alors payer la réédition du certificat foncier.

Contrôle des données transférées au guichet foncier – les agents recenseurs doivent remettre les formulaires et les PLOF aux agents du guichet foncier. A cette étape, il est nécessaire de compter les fiches en vérifiant la numérotation et le nombre de fiches. Cela est nécessaire pour que les recenseurs ne soient pas payés au-delà du travail réel qu'ils ont effectué.

Un contrôle par échantillonnage (à 10%) peut porter sur le code des parcelles et sur la complétude des informations, en séparant les données par hameau, en sachant que les agents recenseurs sont différents en fonction des hameaux et que les erreurs qu'ils commettent peuvent être différents.

Toutefois, toutes les données ne peuvent pas être contrôlées. Si trop d'erreurs sont constatées sur l'échantillon (30%), il est important de vérifier l'ensemble du lot. Les agents recenseurs sont à rappeler pour corriger ces erreurs.

Contrôle au cours de la vectorisation et la saisie - Pendant la vectorisation et la saisie des informations, les problèmes de code peuvent apparaître (code incomplet, même code pour deux ou trois parcelles différents, ou pour deux ou trois fiches différentes...). Ces parcelles ne doivent pas être traitées car il se peut que les parcelles se permutent entre les propriétaires et le certificat foncier édité sera inscrit sur le nom d'une autre personne que le propriétaire. Les agents recenseurs doivent alors corriger les formulaires et le PLOF.

Correspondance des informations dans les fiches et dans la base de données – La moindre erreur de saisie engendre une réclamation et une demande de rectification du certificat foncier délivré par les usagers, et aussi la nécessité de correction des registres parcellaires. Il est alors important à ce que les informations soient les plus correctes possible. Un contrôle par échantillonnage des données permet d'évaluer l'importance des erreurs, mais le contrôle partiel ne peut pas fonctionner car la moindre erreur sera refusée par l'utilisateur. Le contrôle parcelle par parcelle, avant l'édition des certificats fonciers peut être utile, le rythme actuel de ce contrôle est de 300 à 500 parcelles par jour par personne. Eviter ce contrôle engendrera un contrôle par l'utilisateur qui va retourner son certificat erroné, et qui engendre des coûts plus élevés de correction et de réédition des certificats fonciers.

Contrôle de chaque procès-verbal de reconnaissance locale – le procès verbal de reconnaissance local est également à contrôler un à un, mais de manière rapide. Les pages dont les informations ne sont pas complètes sont repérées et envoyées auprès de l'acteur qui peut être concerné. Cet acteur peut être les membres de la CRL, ou l'utilisateur, en cas d'absence de signature, ou l'agent du guichet foncier, si certaines informations sur la procédure sont manquantes. Le contrôle du procès verbal peut se faire en simultané avec le contrôle précédent si les informations ne sont pas saisies qu'après la reconnaissance locale.

En tout, l'encadrement avant et au cours de l'opération permet de réduire le nombre d'erreurs et d'alléger par conséquent le contrôle qualité des informations.

RECAPITULATION : EFFICACITE TESTEE DE LA COMBINAISON DE LA CERTIFICATION GROUPEE AU RECENSEMENT SYSTEMATIQUE

Tout en restant dans le cadre légal, l'efficacité éprouvée de cette méthode permet de faire un grand pas dans la gouvernance foncière. La certification et le recensement des toutes les parcelles en un an est désormais possible, avec un coût encore réduit pour les usagers. Outre la sécurisation foncière qui peut être acquise, la démarche permet d'améliorer la gestion de la fiscalité foncière.

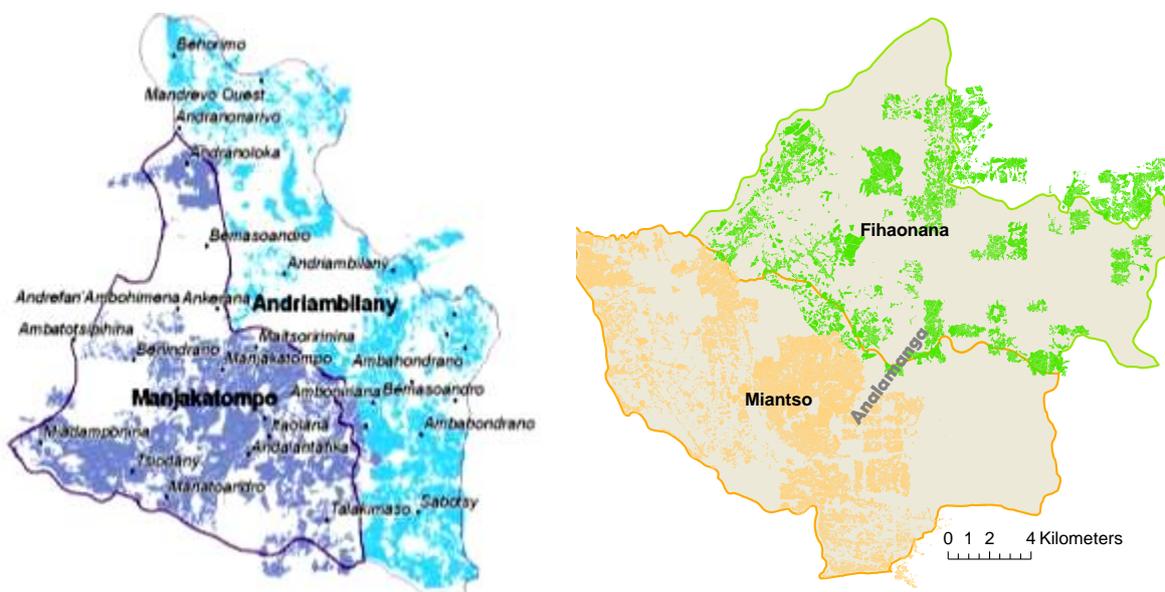
L'attention est toutefois à porter sur la nécessité d'un bon encadrement des acteurs, d'un contrôle de la qualité des données, et d'une bonne organisation, compte tenu du nombre très important des informations à traiter.

4 ANALYSE DES COÛTS ET BÉNÉFICES DE L'OPÉRATION

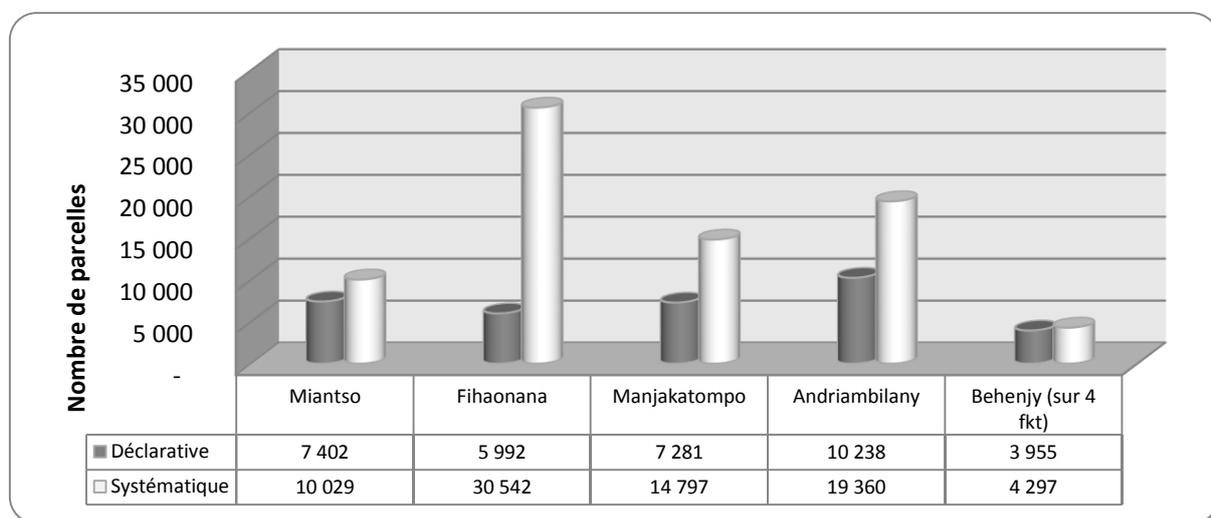
4.1 GAINS DE L'APPROCHE COMBINÉE EN QUELQUES CHIFFRES

DU RECENSEMENT DECLARATIF AU SYSTEMATIQUE

Figure 6 . Parcelles recensées au cours de l'opération pilote



Graphique 2 . Comparaison entre parcelles déclarées et parcelles recensées



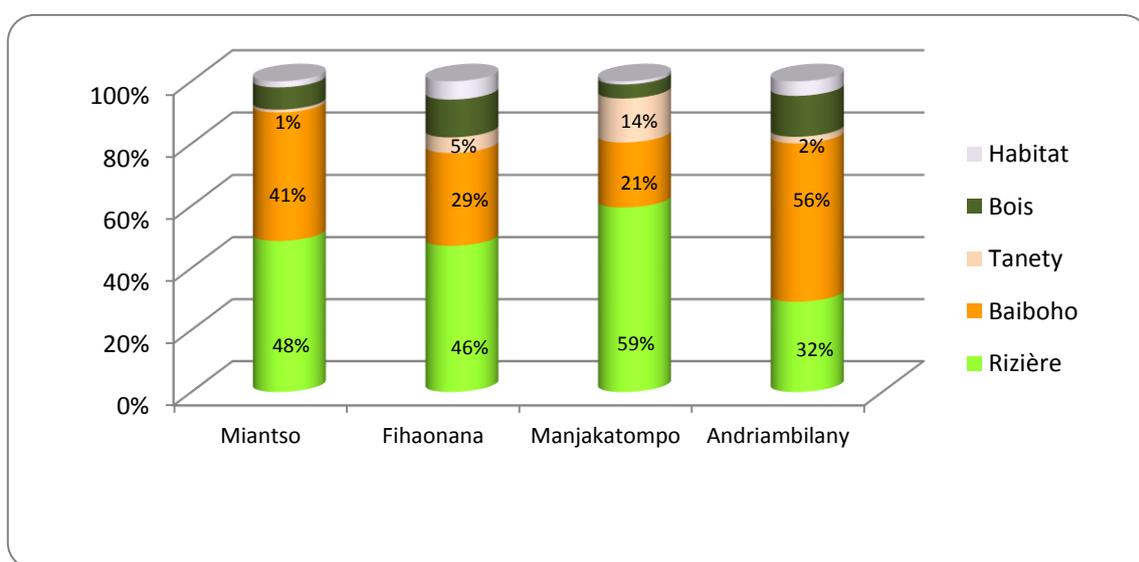
Le graphique ci-dessus représente la comparaison entre le nombre de parcelles déclarées, fournies par les données de recensement lancé à partir de 2006, jusqu'avant l'opération, et le nombre de parcelles issues du recensement systématique pendant environ 7 mois pour toutes les communes et 3 mois pour Behenjy, à partir de la base de données Fi-PLOF. L'approche a amélioré l'actualisation de l'assiette de l'impôt foncier car le nombre de parcelles recensées a augmenté de 2 à 5 fois dans les communes. Les gains en termes de pourcentage sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Tableau 18 : Comparaison entre nombre de parcelles total, nombre de parcelles déclarées avant l'opération et nombre de parcelles recensées au cours de l'opération

Communes	Estimation du nombre total de parcelles	Nb de parcelles déclarées avant l'opération	Nombre de parcelles recensées au cours de l'opération
Miantso	25 000	7 402	10 029
Fihaonana	32 000	5 992	30 542
Manjakatombo	17 000	7 281	14 797
Andriambilany	20 000	10 238	19 360
Behenjy (22 Fkt)	30 000	19 661	-
Behenjy (4fkt)	5 454	3 575	4 297
*Source des données	A partir du PLOF, des données de l'opération actuelle, de la surface des communes et du nombre de population	Comptage à partir des 3 cahiers	

Cependant, toutes les parcelles ne sont pas encore recensées. Certes, certaines zones ne sont pas exploitables, mais l'agrandissement sur les cartes établies permet de distinguer des parcelles exploitées non encore délimitées.

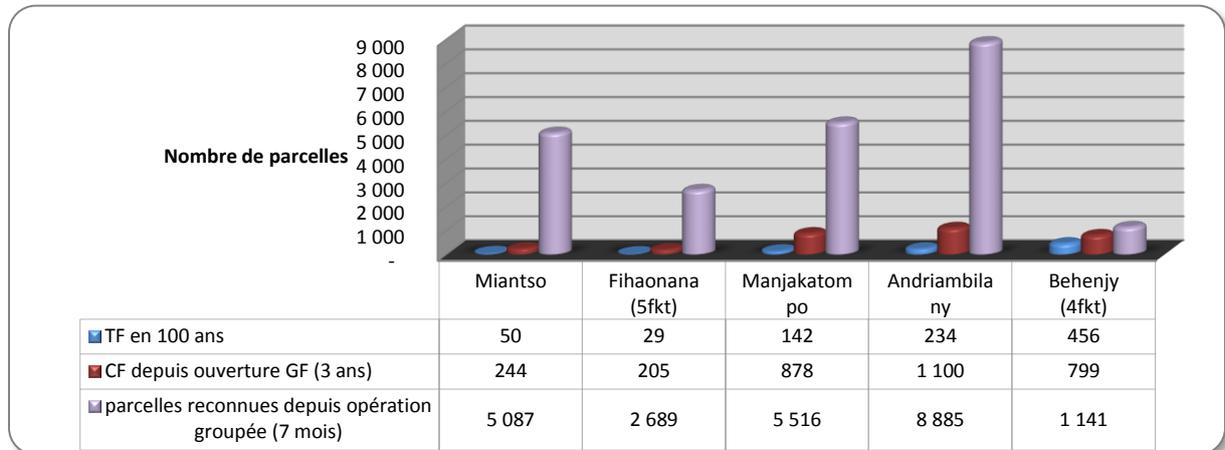
Graphique 3. Composition des parcelles recensées selon la base de données Fi-PLOF



A partir de la base de données saisie au cours de l'opération, le graphique ci-dessus présente la composition des parcelles recensées. Les parcelles les plus productives, composées des rizières et des cultures sèches semblent être les plus recensées. Ce graphique peut également représenter sommairement la composition des exploitations des ménages.

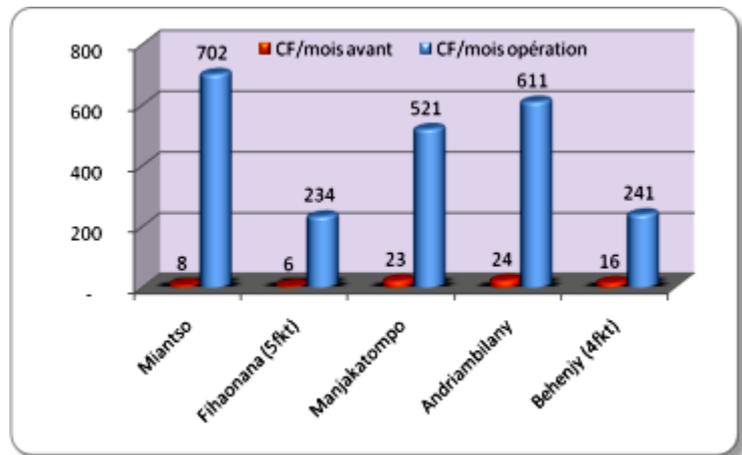
DE LA CERTIFICATION INDIVIDUELLE AU GROUPEMENT DES DEMANDES

Graphique 4 . Progression en termes de délivrance de documents de garanti des droits fonciers



La progression en termes de certification est spectaculaire car le rythme de délivrance de certificat s'est multiplié de 15 à 83 fois. Si le rythme de délivrance de certificat foncier est ramené au mois (cf. graphique ci-contre), ce rythme est passé de 6 à 16 certificats fonciers par mois à 241 certificats fonciers par mois au minimum, et à 700 par mois au maximum.

Graphique 5 . Productivité par mois avant et après l'opération



Le coût du certificat foncier à l'utilisateur s'est vraiment amoindri. Le coût moyen national du certificat foncier à 15\$ par parcelle est réduit d'au moins 7 fois pour atteindre, 1,64 \$ à 2,12 \$ par parcelle, le coût du recensement étant compris dans l'ensemble.

Toutefois, toutes les parcelles recensées n'ont pas fait l'objet de demande de certificat foncier. Le taux de demande est entre 27% et 93%.

Tableau 19 : Résultats de l'opération pilote

Communes	Estimation du nombre total de parcelles	Nombre de parcelles recensées au cours de l'opération	Nombre de parcelles titrées	Nombre de parcelles reconnues au cours de l'opération
Miantso	25 000	10 029	50	5 087
Fihaonana (18 fkt sur 18)		30 542		(réception de demandes en cours)
Fihaonana (5 fkt sur 18)	32 000	2900	29	2689
Manjakatomp	17 000	14 797	142	5 516

Andriambilany	20 000	19 360	-	8 885
Behenjy (22 Fkt sur 22)	24 546	-		-
Behenjy (4fkt)	5 454	4 297	456	1 141

4.2 ANALYSE DES RESSOURCES DEPLOYEES

COUTS MOYENS DE L'EXPERIMENTATION

L'idée de subventionner les opérations - Les communes n'ont souvent pas de moyens financiers pour mettre en œuvre ces actions expérimentales, leur contribution provient des frais de certification payés par l'utilisateur. Il s'agit ainsi de tester la méthode en subventionnant les charges liées à l'opérationnalisation. Par conséquent, il est demandé aux communes de réviser au minimum le prix du certificat foncier pour permettre à tous les usagers de déposer des demandes. L'enjeu est également de constituer une base de données exhaustive et correcte de l'impôt foncier, permettant plutôt aux communes d'améliorer la gestion d'une ressource fiscale pérenne. Il est, entre autres, supposé que les dépenses investies dans la constitution de la base de données de la fiscalité foncière sont amorties après quelques années de ponction de l'impôt foncier.

La subvention est alors accordée en fonction de l'acceptation des communes à abaisser les coûts du certificat foncier. Les formes d'appui ainsi que la mise en œuvre de la méthode ont pu avoir des variantes en fonction des caractéristiques des communes, des choix ou des décisions prises par leurs autorités.

Tableau 20 . Répartition des contributions communes-partenaires dans l'opération

	Miantso	Fihaonana	Andriambilany	Manjakatampo	Behenjy
Animateurs d'appui	PNF / Commune (1 mois)	PNF (C2D)	PNF (C2D)	PNF (C2D)	Banque Mondiale
Indemnités des agents recenseurs	Commune	Commune	PNF (C2D)	PNF (C2D)	Banque Mondiale
Formulaires (recensement, demande, affichage...)	Commune	Commune	PNF (C2D)	PNF (C2D)	Banque Mondiale
Saisie-Vectorisation des données	Commune	PNF (C2D)	PNF (C2D)	PNF (C2D)	Banque Mondiale
Indemnités de la CRL	Commune	Commune	Commune	Commune	Commune
Confection et édition des Registres Parcellaires et des Certificats Fonciers	PNF (C2D)	PNF (C2D)	PNF (C2D)	PNF (C2D)	Banque Mondiale
Prix du Certificat Foncier au cours de l'opération	6000 ar	6000 ar	1000 ar	1000 – 1500 ar	8000 ar

** « Commune » signifie que la commune a pris en charge ces dépenses à partir des frais payés par l'utilisateur

Tableau 21 . Coûts de l'expérimentation par commune (en US\$)

Coûts financés par les partenaires financiers																					
Rubriques		Miantso				Fihaonana				Manjakatempo				Andriambilany				Behenjy			
		PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total
A	Animateurs d'appui	400	h-mois	14	5 600	500	h-mois	7	3 500	450	h-mois	20	9 000	400	h-mois	15	6 000	600	h-mois	4	2 400
B	Registre de demande/recensement				-	0,05	Feuille	27542	1 377	0,05	feuille	14797	740	0,05	feuille	19360	968	0,05	feuille	4297	215
C	Indemnités recensement				-	0,2	Parcelle	27542	5 508	0,1	parcelle	14797	1 480	0,1	parcelle	19360	1 936	0,1	parcelle	4297	430
D	Vectorisation et saisie	0,1	parcelle	10029	1 003	0,2	Parcelle	27542	5 508	0,2	parcelle	14797	2 959	0,2	parcelle	19360	3 872	0,2	parcelle	4297	859
E	Traitement & impression & relieure Registre parcellaire	0,175	parcelle	4915	860	0,18	Parcelle	2340	421	0,175	parcelle	3128	547	0,175	parcelle	5501	963	0,175	parcelle	963	169
F	Traitement & impression CF	0,5	dalle A3	4915	2 458	0,5	dalle A3	2340	1 170	0,5	dalle A3	3128	1 564	0,5	dalle A3	5501	2 751	0,5	dalle A3	963	482
G	Coûts financés par les partenaires				9 921				17 485				16 290				16 489				4 554
Coûts pris en charge par les communes à travers les frais payés par les usager																					
		PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total
H	Animateurs d'appui	400	h-mois	1	400				-				-				-				-
I	Registre de demande/recensement	0,05	feuille	10029	501	0,05	Feuille	3000	150				-				-				-
J	Indemnités recensement	0,2	parcelle	10029	2 006	0,2	Parcelle	3000	600				-				-				-
K	Vectorisation et saisie	0,1	parcelle	10029	1 003	0,2	Parcelle	3000	600				-				-				-
L	Indemnités de reconnaissance locale	0,4	parcelle	4915	1 966	0,4	Parcelle	2340	936	0,4	parcelle	3128	1 251	0,4	parcelle	5501	2 200	0,4	parcelle	963	385
M	Coûts financés par les communes				5 876				2 286				1 251				2 200				385
N	COÛT TOTAL DE L'OPERATION (US\$)				15 797				19 771				17 542				18 690				4 939

La dernière ligne du Tableau 21 présente le coût des opérations dans chaque commune. Les coûts sont variables en fonction du nombre de parcelles traitées et de la quantité et de la durée de la prestation des animateurs d'appui (ligne A). Ces prestations sont fonction de l'étendue des communes, de la difficulté d'accès des hameaux, ou de la maturité de l'équipe communale à assurer certaines tâches. Les usagers ont pris en charge les indemnités de reconnaissance locale (ligne L). Dans les communes de Miantso et Fihaonana, ils ont pris en charge une partie des coûts techniques (lignes H, I, J, K) et payé le certificat foncier à 3\$ (6000 ar), tandis que ces coûts ont été totalement subventionnés par les partenaires financiers dans les communes de Manjakatampo et

d'Andriambilany, où le certificat foncier a coûté 0,5\$ à l'utilisateur. Ces coûts techniques ont également été totalement subventionnés dans la commune de Behenja bien que le prix du certificat foncier y a coûté 4\$.

Le total des frais payés par l'utilisateur qui constituent les recettes générées par les communes à partir de l'opération est présenté dans le Tableau 22 ci-dessous.

Le Tableau 23 présente la marge bénéficiaire de l'opération ramenée à la parcelle dans chaque commune. **Si toutes les parcelles recensées sont certifiées**, le résultat est confortablement bénéficiaire au tarif de 3 ou 4\$ par certificat, mais fortement déficitaire à 0,5\$.

Tableau 22 : Recettes générées par les communes à partir des frais payés par l'utilisateur (en US\$)

	Rubriques	Miantso				Fihaonana				Manjakatampo				Andriambilany				Behenja			
		PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total	PU	U	Q	Total
O	Frais payés par l'utilisateur à la commune (sur CF)	3	Parcelle	4915	14 745	3	Parcelle	2340	7 020	0,5	parcelle	3128	1 564	0,5	parcelle	5501	2 751	4	parcelle	963	3 852

Tableau 23 : Recettes, coûts et marge bénéficiaire par parcelle

Rubriques	Miantso		Fihaonana		Manjakatampo		Andriambilany		Behenja		
	Ar	US\$	Ar	US\$	Ar	US\$	Ar	US\$	Ar	US\$	
T	Prix du CF appliqué dans chaque commune	6 000	3,00	6 000	3,00	1 000	0,50	1 000	0,50	8 000	4,00
U	Coût du recensement ramené à la parcelle (U = A+B+C+D+H+I+J / nombre de parcelles recensées)	2 097	1,05	1 129	0,56	1 916	0,96	1 320	0,66	1 817	0,91
V	Coût de la certification ramené à la parcelle (V= E+F+K+L / nombre de parcelle certifiées)	2 150	1,08	2 150	1,08	2 150	1,08	2 150	1,08	2 150	1,08
W	Coût du recensement et de la certification ramené à la parcelle (W = U+V)	4 247	2,12	3 289	1,64	4 066	2,03	3 470	1,73	3 967	1,98
P	Résultat de la certification ramené à la parcelle (P = T-W)	1 753	0,88	2 711	1,36	-3 066	-1,53	-2 470	-1,23	4 033	2,02
Q	Marge bénéficiaire (Q = P / T)		29%		45%		-307%		-247%		50%

Tableau 24 : Récapitulation des coûts de l'opération et des ressources mobilisées (taux de change utilisé : 1 US\$ = 2 000 ariary)

		Miantso		Fihaonana		Manjakatombo		Andriambilany		Behenjy	
		Ariary	USD	Ariary	USD	Ariary	USD	Ariary	USD	Ariary	USD
X	Ressources mobilisées	49 331 050	24 666	49 010 200	24 505	35 708 700	17 854	38 479 350	19 240	16 811 950	8 406
O	- <i>Dont recettes de certification perçues des usagers</i>	29 490 000	14 745	14 040 000	7 020	3 128 000	1 564	5 501 000	2 751	7 704 000	3 852
G	- <i>Dont subventions accordées par les partenaires financiers</i>	19 841 050	9 921	34 970 200	17 485	32 580 700	16 290	32 978 350	16 489	9 107 950	4 554
N	Coûts du recensement et de la certification	31 593 350	15 797	39 542 200	19 771	35 083 100	17 542	37 379 150	18 690	9 878 350	4 939
M	- <i>Dont financés par les communes à partir des recettes</i>	11 752 300	5 876	4 572 000	2 286	2 502 400	1 251	4 400 800	2 200	770 400	385
G	- <i>Dont financés par les partenaires financiers</i>	19 841 050	9 921	34 970 200	17 485	32 580 700	16 290	32 978 350	16 489	9 107 950	4 554
Y	Reliquats des communes (Y = X – N)	17 737 700	8 869	9 468 000	4 734	625 600	313	1 100 200	550	6 933 600	3 467
Z	Déficits s'il n'y avait pas eu la subvention (Z = O – N)	-2 103 350	-1 052	-25 502 200	-12 751	-31 955 100	-15 978	-31 878 150	-15 939	-2 174 350	-1 087

Excédents financiers, subventions et autonomie financière – Des excédents financiers ont été dégagés grâce aux subventions des partenaires financiers. Ils ont permis de supporter les retards de paiement des subventions alloués par l'Etat, de rattraper les arriérés de salaire des agents des guichets fonciers, et de rassurer les communes qu'elles auront au moins une réserve financière en attendant la rentrée de l'impôt foncier. La commune de Miantso a réinvesti ses recettes dans l'achat d'une moto et d'un groupe électrogène pour leur guichet foncier informatisé.

Sans la subvention, et compte tenu du taux de certification, le déficit est faible pour les communes qui ont appliqué un tarif de certification de 3 à 4\$ (Miantso et Behenjy). Le déficit apparaît lourd à Fihaonana qui a aussi appliqué un tarif de 3\$, mais ce chiffre est à relativiser. En effet, les recettes ne concernent que la réception des demandes de certification dans 5 fokontany, alors que les coûts de recensement portent sur les 18

fokontany. La poursuite de la certification sur les 13 autres fokontany est en cours et génèrera des recettes additionnelles.

Le déficit est important pour les communes d'Andriambilany et de Manjakatombo où le prix du certificat foncier est de 0,5\$, et donc la participation de l'utilisateur est faible. Le prix du certificat est estimé en fonction de la capacité à payer des usagers. Ceux des régions du Vakinankaratra peuvent difficilement payer un prix élevé, alors que ceux de Fihaonana le peuvent sans que le taux de demande soit faible (87%) sur les 5 fokontany. Le principe est de subventionner la part que les usagers ne peuvent pas prendre en charge pour que la certification soit accessible à tous. Le déficit est alors normal et prévisible.

L'autonomie financière de l'opération est alors possible en augmentant le prix du certificat foncier, mais au détriment des usagers qui ne peuvent pas le payer.

RESSOURCES HUMAINES ET DUREE DE L'OPERATION

Les activités dans le cadre de l'opération ne sont pas achevées au moment de la capitalisation. La suite consiste au traitement des demandes qui n'ont pas été transformés en certificat foncier, le contrôle et la correction des éventuelles erreurs dans les bases de données, ou la mise en œuvre de l'opération sur les fokontany restants de chaque commune. Les activités réalisées ne sont pas encore à l'édition des outils de la fiscalité (registre, avis) qui est programmée après vérification des données.

Le tableau ci-dessus récapitule les ressources humaines ainsi que le temps consacré à la mise en œuvre de l'expérimentation dans chaque commune. Les ressources humaines mentionnées sont composées :

- D'agents du guichet foncier et de personnel communal. Mis à part les agents du guichet foncier, le maire, le président du conseil communal, le trésorier peuvent participer en fonction de leur disponibilité. Leur implication est alors variable en fonction des communes mais ils coordonnent, suivent et programment les activités de mobilisation, de recensement, et la procédure de certification ;
- D'animateurs d'appui, qui sont formés par le PNF et chargés d'appuyer la commune dans la mise en œuvre de l'opération. Leurs tâches consistent à former les agents du guichet foncier, le personnel communal, les animateurs locaux et les agents recenseurs, et à aider la commune dans la mobilisation et dans la programmation ;
- D'animateurs locaux dont la composition est variable. Ils peuvent être des notables, des présidents de fokontany, des membres de la commission de reconnaissance locale, ou des « quartiers mobiles ». ils informent les habitants des hameaux par des réunions villageoises ou des visites à domicile, selon un planning établi ;
- D'agents recenseurs. Ce sont des personnes recrutées par hameaux (deux) qui recensent les parcelles selon un programme établi, à partir du PLOF, des fiches de recensement servant à la fois de registre de demande, après formation par les animateurs d'appui.

Tableau 25 : Ressources humaines et temps déployés par commune, et résultats en parcelles traitées

Communes		Durée (mois)	Agents recenseurs (2 par hameau * nombre hameaux)	Animateurs d'appui (Total hommes-mois)	AGF & personnel communal (Total hommes-mois)	Animateurs (Moyenne hommes-mois par mois)	AGF & personnel communal (Moyenne hommes-mois par mois)	Nombre parcelles recensées	Nombre de demandes de CF
Miantso	Total de l'opération	7	48	15	16,5	2,1	2,4	10 029	5 087
	Phase d'appui	4		15	7,5	3,8	1,9		
	Phase autonome	3		0	9	0	3		
Fihaonana	Total de l'opération	10	218	7	16	0,7	1,6	30 542	2 689
	Phase d'appui	8		7	11	0,9	1,4		
	Phase autonome	3		0	5	0	1,7		
Manjakatempo	Total de l'opération	6	60	20	8	3,3	1,3	14 797	5 516
Andriambilany	Total de l'opération	9	68	15	6,5	1,7	0,7	19 360	8 885
Behenjy (sur les 4 fkt)	Total de l'opération	4	9	4	4	1	0,8	4 297	1 141

Particularités de chaque opération - Dans toutes les communes, mis à part Behenjy, des périodes d'inactivités dues à des attentes de décaissement du budget sont observées. Ainsi, la méthode a été d'abord mise en œuvre dans un fokontany de chaque commune, mais cela a permis de prendre en compte les particularités locales pour son application dans tous les autres fokontany.

Dans la commune de Fihaonana, 6 fokontany sur 10 ont fait l'objet de l'expérimentation, puis les activités sur les fokontany restants, y compris les zones soumis à des opérations cadastrales, sont menées au cours d'une deuxième période.

Il est à noter qu'à Andriambilany, la toute première expérimentation est tentée pour formuler cette nouvelle méthode, en essayant simplement de recenser toutes les parcelles pour constituer la base de données de la fiscalité foncière. La première base de données établie est réutilisée et corrigée au cours de la phase exposée dans le tableau ci-dessus.

Pour Behenjy, le contrat du prestataire pour appuyer la commune était limité à 45 jours. Ainsi, seuls 4 fokontany ont fait l'objet de l'expérimentation, le recensement et la certification sont alors limités pour environ 4 000 parcelles, priorisant les terrains les plus productifs de rizière.

Ressources humaines mobilisées – Le nombre de ressources humaines mobilisé, notamment d'agents recenseurs, permet de mener en simultané le recensement dans chaque hameau. Le plus grand nombre de recenseurs et le plus grand nombre de parcelles recensées sont observés à Fihaonana. Dans la commune de Behenjy une équipe de 9 recenseurs ont traité un à un les 4 fokontany, mais la productivité en termes de recensement ne peut être évaluée car le nombre de parcelles à traiter a été limité d'avance à 4000.

Le nombre d'animateurs mobilisé ne suit pas cette logique, à Miantso (15 hommes-mois d'animateurs), l'accès et l'éloignement des hameaux a mené à la mobilisation de plus d'animateurs. Quant à Manjakatempo (20 hommes-mois d'animateurs), la commune a servi d'encadrement de nouveaux animateurs prévus pour intervenir dans les autres communes.

L'implication locale – l'implication des agents du guichet foncier ou du personnel communal est différente d'une commune à l'autre. Bien qu'un rôle précis n'ait été défini d'avance, c'est à Manjakatempo que l'implication la plus importante du Maire est notée. Il a participé aux différentes étapes, de la mobilisation sociale à la reconnaissance locale. A Miantso et Andriambilany, leur rôle s'est limité à la facilitation des activités des animateurs (convocation des chefs fokontany, participation aux réunions dans les fokontany, ...). A Fihaonana, le maire a confié tout l'ensemble des responsabilités aux agents du guichet foncier, il ne participe qu'aux décisions. Dans tous les cas, le maire doit prévoir un temps assez important pour vérifier et signer une à une le certificat foncier avant sa délivrance. Son indisponibilité peut retarder la délivrance du certificat foncier.

Autonomie technique possible – Un essai d'autonomisation technique des guichets fonciers dans la mise en œuvre de l'opération est tenté. Aucun animateur n'a été envoyé pendant les 3 derniers mois de l'opération dans les communes de Miantso et de Fihaonana, toutefois, un suivi périodique par le PNF est maintenu. L'approche semble réussir à Fihaonana, les agents du guichet foncier ont appuyé à eux seuls le recensement d'environ 27 000 parcelles, sans erreur notable. A Miantso, des irrégularités sont constatés dans les reconnaissances locales appuyées par les agents du guichet foncier. Ces

erreurs ne sont pas encore quantifiées car le contrôle qualité de ces données est en cours (les types d'erreurs sont présentés dans les parties qui suivent).

Faut-il limiter le temps mis pour l'opération ? – D'un côté, un temps trop court ne permet pas de recevoir toutes les demandes de certificat foncier car les usagers doivent se préparer et informer les personnes absentes du village au moment de l'opération. De l'autre côté, si un long délai est donné, les usagers ont souvent tendance à déposer leur demande au dernier moment. Il est efficace de proposer des vagues d'opération avec un coût de certificat foncier qui s'accroît à chaque vague, et d'en informer les usagers.

Nécessité de poursuivre – Dans toutes les communes, la totalité des demandes reçues n'est pas encore transformée en certificat foncier. Aussi, des parcelles ne sont pas encore recensées et des usagers veulent encore déposer des demandes de certificat foncier. L'opération a permis aux usagers de constater la possibilité de certification à coûts et à temps réduits, cependant, c'est après avoir constaté la délivrance des premiers certificats fonciers qu'ils ont vraiment confiance en l'opération. A Andriambilany, plus de 200 nouvelles demandes de certificats fonciers sont actuellement déposées au guichet foncier après cette première partie de l'opération.

5 LE COMPORTEMENT DES USAGERS FACE A LA METHODE, SELON

L'ENQUETE MENAGE

Une enquête a été menée auprès des ménages pour tenter d'identifier leurs stratégies d'exposition ou de dissimulation des parcelles vis-à-vis du recensement fiscal. Le profil des ménages est croisé avec le degré de participation au recensement et les raisons de la dissimulation de parcelles. Les caractéristiques des parcelles possédées par les ménages et de celles exposées au recensement sont également étudiées pour en tirer les tendances dominantes.

Les ménages ont aussi été interrogés sur leur perception, leur motivation et leur comportement par rapport à la certification. Les ménages sont ainsi caractérisés et décrites en fonction de leur degré de participation à la certification et de leur profil. A cette analyse s'ajoute la description des caractéristiques des parcelles qui sont soumises ou non à la certification.

5.1 VUE GENERALE SUR LES PARCELLES ET LES MENAGES ENQUETES

Dans un premier temps, un échantillon de 400 ménages a fait l'objet de l'enquête auprès des 5 communes pilotes où la méthode est expérimentée. Deux fokontany par commune sont choisis pour la mise en œuvre de l'enquête. Le premier fokontany est celui où le taux de demande de certificat foncier est le plus élevé. A l'opposé, le second fokontany est celui où le taux de demande de certificat foncier est le plus faible. Cette première enquête semble avoir moins capté les ménages qui ont peu participé au recensement. Un complément d'enquête touchant 200 ménages de plus est alors rajouté en ciblant les ménages qui ont moins participé au recensement et à la certification. La commune de Fihaonana n'a plus été considérée dans cette étape car la méthode qui y a été menée favorisait plutôt la certification que le recensement.

LES CARACTERISTIQUES DES MENAGES ENQUETES

Cette première section présente le profil des ménages de l'échantillon et les objectifs détaillés de l'analyse.

Au sein de l'échantillon, 89% des personnes enquêtées savent lire et écrire, et 11% ne maîtrisent pas ces deux compétences. Il sera analysé si l'aptitude à lire ou écrire influence la tendance à enregistrer légalement ses droits fonciers ou à déclarer ses impôts. La capacité de lecture et d'écriture peuvent en effet faciliter la compréhension de la démarche et l'utilité de cette dernière.

Il sera aussi analysé si la situation économique affecte le comportement par rapport au recensement fiscal et la certification. Trois gammes de critères ont été utilisées pour évaluer le degré de pauvreté ou le niveau d'aisance des ménages :

- (i). Les biens courants en milieu rural. Selon l'enquête, 25% des ménages ne possèdent pas d'outils de production agricole, 4% ne possèdent pas d'animaux (d'élevage ou de trait), 12% ne possèdent pas de biens d'équipements, et 1% ne possèdent aucun de ces biens. Ces critères sont ainsi peu discriminants et ne sont plus utilisés par la suite ;

(ii). La durée de la période de restrictions alimentaires. 72% des ménages restreignent leur alimentation au cours de l'année, dont 40% sur moins de 3 mois, 32% entre 3 à 6 mois, et 11% à plus de 9 mois par an. Ce critère est pertinent pour l'évaluation du niveau de richesse;

Tableau 26. Période annuelle de privation alimentaire

Période	Effectifs	Fréquences
Moins de 1 mois par an	108	18%
De 1 mois à moins de 3 mois par an	239	40%
De 3 mois à moins de 6 mois par an	189	32%
De 6 mois à moins de 9 mois par an	51	9%
Plus de 9 mois par an	13	2%
TOTAL	600	101%

(iii). Une variable niveau de confort est créé à partir d'une analyse factorielle basée sur 4 critères pour l'ensemble des ménages : (1) Type de toiture de la maison habitée, (2) Présence d'électricité, (3) Type d'eau consommée par le ménage, (4) Type de toilettes. Les coordonnées factorielles sont ensuite récupérées pour construire des classes d'individus homogènes à partir d'une classification hiérarchique. Ainsi, 3 classes sont obtenues et sont associées, à chaque niveau de confort, un certain niveau d'aisance : un tiers des ménages sont aisés (ou moins pauvres que les autres), la moitié sont intermédiaires et 1/5 sont dans des situations précaires.

Tableau 27. Le niveau de confort des ménages

Niveau de confort	Effectifs	Fréquences
Plus aisés <i>Avec souvent un toit en dur, Accès à l'électricité et eau potable, toilettes privatives, possession de biens d'équipements, d'outils et d'animaux</i>	171	29%
Intermédiaires <i>Entre les deux extrêmes</i>	317	53%
Précaires <i>Avec souvent un toit en chaume, ne possède pas d'outils agricoles, ni d'animaux, ni de biens d'équipements. Sans accès à l'électricité, eau parfois insalubre</i>	112	19%
TOTAL	600	101%

Les ménages sont également différenciés en fonction du nombre de parcelles et de la surface totale possédée. Ces deux critères sont importants. En effet, contrairement à ceux qui disposent d'une grande surface d'un seul tenant, les ménages qui ont un grand nombre de parcelles doivent payer plus d'impôt (qui se paye par parcelle) et doivent dépenser plus d'argent pour certifier toutes leurs parcelles. Ces deux critères permettront de tester si le fait d'avoir un grand nombre de parcelles et/ou des parcelles de grandes superficies pèse sur les stratégies de recensement fiscal et de certification.

Tableau 28. Nombre de parcelles possédées par ménage

Nombre moyen de parcelles	Effectifs	Fréquences
2 parcelles et moins	78	13%
3 à 5 parcelles	379	63%
Plus de 5 parcelles	143	24%
TOTAL	600	100%
MOYENNE	4,71	

Tableau 29. Surface moyenne possédée par ménage

Surface moyenne possédée	Effectifs	Fréquences
0.5 Ha et moins	392	65%
Entre 0.5 et 1Ha	39	7%
Entre 1 et 2Ha	81	14%
Entre 2 et 5Ha	67	11%
Plus de 5Ha	21	4%
TOTAL	600	101%
MOYENNE	1,02	

La majorité des ménages dispose de 3 à 5 parcelles (63%) et de moins de 0,5 ha au total (65%) - 42% des ménages ont même moins de 0,1 hectare ! La superficie moyenne des l'ensemble des parcelles possédées par les ménages est de 1,02 ha mais elle varie selon les communes. Elle est d'environ 1,2 ha à Miantso et à Fihaonana qui disposent de plus d'espace et une densité de la population moins élevée. Andriambilany a à peu près la même moyenne car le morcellement des rizières est compensé par des *tanety* plus étendus. Cette moyenne est à environ 0,7 ha à Manjakatombo et Behenjy, où la densité de la population est plus élevée.

L'origine de la personne est prise en compte⁷, ainsi que la durée de résidence⁸ pour analyser les éventuelles différences de comportement entre migrants et originaires. Dans l'échantillon, les chefs de ménage qui se qualifient comme migrants ne constituent que 14% de la population étudiée - 7% sont présents depuis moins de 9 ans tandis que 7% résident dans localité depuis plus de 10 ans.

La proportion de migrants anciens ou récents qui ne savent ni lire ni écrire est plus importante que celle des originaires. La superficie totale des parcelles détenues par migrant et moindre que celle des originaires et dépassent rarement 0,5 ha (même si les migrants anciens ont un peu plus de parcelles que les migrants récents). Toutefois, les migrants ont un niveau de confort plus élevé et subissent une période de soudure moins longue que les originaires.

Le sexe du chef de ménage enquêté est considéré afin d'analyser si les ménages dirigés par des femmes ont des stratégies différentes de ceux menés par un homme. Ce groupe constitue 10% de l'ensemble de la population étudiée, ce qui correspond aux données nationales : 15,3% des exploitations sont dirigés par des femmes au niveau de l'île, 13% sur les Hautes Terres (recensement 2004/2005).

Les ménages dirigés par des femmes ont pour la majorité entre 3 à 5 parcelles et disposent plus fréquemment que ceux dirigés par des hommes d'une superficie totale en terre inférieure à 1 ha. Ces ménages dont le chef est une femme disposent de moins de surface que ceux dirigés par les hommes et aucun ne dispose de plus de 5 ha en surface totale des parcelles. Les différences en termes de niveau de richesse entre ces ménages et ceux menés par des hommes, capturées par les niveaux de

⁷ S8-Quelle est votre situation de résidence dans le village ? Le répondant est situé par rapport aux réponses suivantes : Originaires de ce village/ Migrants mais nés dans le village/ Migrants non nés dans le village

⁸ S9-Depuis combien d'années habitez-vous dans ce village ? Le répondant est situé par rapport aux réponses suivantes : Depuis 10 ans et plus/ Depuis 5 à 9 ans/ Depuis moins de 5 ans.

confort et la durée de période de soudure, ne sont pas majeures. Il semble apparaître que le profil de ces ménages menés par des femmes sont assez contrastés et sont soit dans les catégories les plus aisés soit dans celle des plus fragiles.

Tableau 30. Surface possédées et sexe du chef de ménage

	TOTAL	Homme	Femme
TOTAL	600	534	66
% H	100%	89%	11%
0.5 Ha et moins	371	321	50
% H	100%	87%	13%
Chi2		--	++
Entre 0.5 et 1Ha	39	33	6
% H	100%	85%	15%
Chi2			
Entre 1 et 2Ha	84	79	5
% H	100%	94%	6%
Chi2		+	-
Entre 2 et 5Ha	77	72	5
% H	100%	93%	7%
Chi2			
Plus de 5Ha	29	29	0
% H	100%	100%	0
Chi2		+	

Enfin, 12% des ménages disposent déjà de certificat foncier avant l'opération. L'objectif sera d'analyser si ce groupe, connaissant déjà la démarche, a une réactivité différente par rapport aux autres ménages relativement à la certification. Ces ménages sont, par rapport aux autres, sensiblement plus aisés, disposent de plus de parcelles et d'une exploitation de plus grande superficie totale.

LES CARACTERISTIQUES DES BIENS FONCIERS POSSEDES PAR LES MENAGES ENQUETES

Les parcelles des ménages sont caractérisées par leur localisation (tanety, tanim-bary, baiboho...), leur valorisation (habitat, cultures...), leur mode de faire valoir, leur surface, leur mode et durée d'acquisition, aussi bien que par les documents que les ménages disposent sur celles-ci pour attester de leurs droits fonciers. En tout, les ménages enquêtés disposent de 2696 parcelles.

Importance des rizières dans les exploitations familiales.

Les rizières représentent un peu moins de la moitié des parcelles des ménages (41% des parcelles) ; les baiboho, situés en bas de pente et lieux de production des autres cultures vivrières, représentent près d'un tiers des parcelles (29%). Enfin, 1/5 des parcelles possédées sont pour l'habitation.

Parcelles anciennes issues d'héritage et sécurité foncière acquise ?

Tableau 31: Mode d'acquisition des parcelles

Mode d'acquisition des parcelles	Effectif	Fréquence
Achat	400	15%
Héritage	2031	75%

De fait après défriche/mise en valeur	206	8%
Donation	54	2%
Echange de parcelles	1	0%

Les ménages accèdent au foncier majoritairement par l'héritage (75% des parcelles). Le marché est un mode d'accès à la terre minoritaire (15%). Ceci est corroboré par le faible taux de migrants dans la population totale. Le défrichement est également de faible importance (8%), témoignant l'occupation des terres exploitables et la rareté des nouveaux terrains aménageables. L'acquisition récente de parcelles se fait notamment par héritage, puis par achat.

Tableau 32. Modes d'accès aux parcelles acquises depuis moins de 9 ans

Modes d'accès	Effectifs	Fréquences
Achat	146	33%
Héritage	256	59%
De fait après défriche/mise en valeur	22	5%
Donation entre vifs	13	3%
TOTAL	437	100%

La majorité des parcelles ont été acquises de longue date : 71% des parcelles sont acquises depuis plus de 15 ans. L'objectif sera de tester si le fait de détenir une parcelle depuis longtemps limite l'intérêt pour la certification.

Fort morcellement des parcelles

62% des ménages possèdent moins de 0,5 ha et près de deux tiers d'entre eux ont entre 3 à 5 parcelles. Cette fragmentation est présente même pour les ménages qui ont des tous petits patrimoines fonciers.

42% des ménages ont une superficie totale de 0,1 ha en cumulant 3 à 5 parcelles. Les grandes parcelles d'un seul tenant sont très rares. Le morcellement est très important, notamment dans la région du Vakinankaratra où presque toutes les terres sont occupées suite à une migration ancienne attirée par la fertilité du sol volcanique de la région. Le morcellement est dû à la succession par l'héritage et à l'indisponibilité de nouvelles terres aménageables. Ce morcellement est présent quel que soit le niveau de la richesse du ménage. C'est la surface de chaque parcelle possédée (et par conséquent la superficie totale) qui différencie les ménages et non le nombre de parcelles.

Mode de faire valoir

Selon ces données, la majorité des parcelles sont en faire valoir direct, et seulement 2% sont en faire valoir indirect, 45% n'engendrent pas de rentrées financières, sans qu'il soit bien précisé que c'est de manière temporaire ou de manière permanente ou si ces parcelles sont mises en valeur ou pas. Les données considérées comme sans mise en valeur sont difficilement exploitables.

Aucun document sur la moitié des parcelles

Tableau 33 : Les types de documents que les ménages possèdent sur les parcelles

Documents possédés sur les parcelles	Effectif	Fréquence
Testament	96	3%
Acte de notoriété	104	4%
Acte de partage	375	13%
Acte de donation	109	4%
Acte de vente authentifié	365	12%
Acte de vente sous seing privé	11	0%
Titre foncier	179	6%
Acte de vente sous seing privé	11	0%
Reçu de l'impôt foncier	121	4%
Grosse	7	0%
Cahier de partage	8	0%
Acte prouvant l'échange	7	0%
Certificat foncier avant opération	231	8%
Demande de titre initiée	101	3%
Aucun document	1220	42%
TOTAL	2934	100%

La majorité des parcelles (42%) ne dispose d'aucun document. Les terrains disposant de documents prouvant légalement la propriété sont rares : 6% sont titrées et 8% sont certifiées. Environ 30% des parcelles sont associées à d'autres types de document : actes de vente, de partage, de notoriété, de donation, ou testament. 6% des parcelles ont fait l'objet d'une demande de titre et la procédure est toujours en cours et 4% sont – à défaut d'autres documents – associées à un reçu de l'impôt foncier. Il est à noter qu'une parcelle peut avoir deux documents, par exemple, un acte de vente et le reçu de l'impôt foncier.

Malgré la rareté des documents de preuve de propriété légale, les conflits sont très rares (2% des parcelles).

Tableau 34. Mode d'acquisition des parcelles sans document

Mode d'acquisition de la parcelle	Effectif	Fréquence
Achat	8	1%
Héritage	994	83%
De fait après défriche/mise en valeur	142	12%
Donation entre vifs	49	4%
TOTAL	1195	1195

Les parcelles sans document sont composées essentiellement de terrains hérités (83%). Le type ou le mode de valorisation n'est pas très discriminant, mais moins de parcelles de rizières n'ont pas de documents. Les parcelles sans document (92%) ont en totalité 0,5 ha et moins.

Un éclairage est apporté en fonction des documents possédés et en fonction des caractéristiques des parcelles car il est supposé que la tendance des ménages à avoir des documents est fonction de l'importance qu'ils accordent aux parcelles.

Priorité des actes de vente sur les parcelles de culture vivrière – Les ménages ont établi des actes de vente sur les parcelles acquises par achat réservées aux cultures vivrières. La moitié des actes de vente sont sur des rizières, et toutes les parcelles achetées sur lesquelles sont pratiquées des cultures vivrières autres que le riz ont fait l'objet d'acte de vente.

Tableau 35. Caractéristiques des parcelles avec acte de vente

Surface des parcelles	Effectifs	Fréquences	Valorisation de la parcelle	Effectifs	Fréquences
0.5 Ha et moins	251	89%	Terrain vide	1	0%
Entre 0.5 et 1Ha	20	7%	Culture de riz	185	66%
Entre 1 et 2Ha	8	3%	Cultures vivrières	60	22%
Entre 2 et 5Ha	3	1%	Cultures maraichères	4	1%
TOTAL	281	100%	Pâturages	2	1%
			Bois	13	5%
			Habitation	20	7%
			TOTAL	281	100%

Les demandes de titre foncier sont priorisées sur les cultures vivrières et sur des petites parcelles – Les tentatives de demande de titre foncier portent surtout sur les rizières (47%), puis, sur les tanety destinées à la culture vivrière (24%). La grande majorité des terrains objets de demande de titre ont également 0,5 ha ou moins. Les parcelles objets de demandes de titre foncier sont surtout composées de parcelles héritées (66%) et des parcelles achetées (25%).

Tableau 36. Caractéristiques des parcelles avec demande de titre foncier

Mode de valorisation	Effectifs	Fréquences	Surface des parcelles	Effectifs	Fréquences
Terrain vide	2	2%	0.5 Ha et moins	73	89%
Culture de riz	39	47%	Entre 0.5 et 1Ha	4	5%
Cultures vivrières	20	24%	Entre 1 et 2Ha	3	4%
Cultures maraichères	1	1%	Entre 2 et 5Ha	1	1%
Bois	7	8%	Plus de 5Ha	1	1%
Habitation	15	19%	TOTAL	82	100%
TOTAL	83	100%			

Mode d'acquisition	Effectifs	Fréquences
Achat	21	25%
Héritage	55	66%
De fait après défriche/mise en valeur	7	9%
TOTAL	83	100%

Ainsi, la surface des parcelles ne conditionne pas la propension à avoir un document. Les ménages cherchent plutôt à sécuriser les parcelles vivrières, y compris les cultures autres que le riz, et en priorité, les parcelles acquises par achat plutôt que les parcelles héritées qui sont également importantes.

L'indivision est finalement faible – La moitié des parcelles (53%) sont déclarées comme appartenant à un membre du ménage en particulier, 38% au ménage en général et 10% sont en indivision – elles sont partagées avec la famille élargie du ménage. Ce critère permettra d'analyser si l'indivision constitue un des freins au recensement fiscal et surtout à la certification, du fait de la difficulté ou le non sens du point de vue des usagers à identifier un seul propriétaire (bien qu'il soit possible dans la pratique d'inscrire sur le certificat tous les noms des ayant droits).

5.2 LE RECENSEMENT DES PARCELLES AU COURS DE L'OPERATION

VU A TRAVERS LE PROFIL DES MENAGES

La participation des ménages au recensement

Il est à noter que théoriquement, la méthode prévoyait que les agents recenseurs recensent systématiquement les parcelles. Dans la pratique, ces recenseurs sont recrutés dans leur hameau de travail, en considérant qu'ils connaissent mieux les terres. Toutefois, ils font partie des familles qui habitent les hameaux et sont également propriétaires. Au cours du recensement, les propriétaires devaient être présents pour que leurs identités soient enregistrées. En leur absence cette identité est renseignée par les voisins, qui sont en fait les mêmes familles habitants les hameaux. Il est supposé que si certaines parcelles ne sont pas recensées, des arrangements ont lieu entre propriétaires et recenseurs, sauf pour les propriétaires qui habitent d'autres zones. La contrainte de l'approche est alors que les agents recenseurs peuvent être influencés pour ne pas recenser certaines parcelles. L'analyse identifie ainsi quel type de ménage dissimule leurs parcelles.

Le taux de participation

De manière générale, presque tous les ménages enquêtés ont participé au recensement. Au sein de l'échantillon, seulement 8% des ménages n'y ont pas participé. De plus, la grande majorité des ménages enquêtés a recensé l'ensemble de ses parcelles. Seuls 9% des ménages ayant participé à l'opération n'ont pas recensé toutes leurs parcelles.

L'analyse va porter une attention particulière aux caractéristiques de ces ménages.

Tableau 37. Degré de participation des ménages

Les ménages ayant recensé :	Effectifs	Fréquences
- Toutes les parcelles	500	83%
- Au moins 1 parcelle	53	9%
- Aucune parcelle	47	8%
TOTAL	600	100%

Il est à noter que les propriétaires absentéistes peuvent ne pas être captés par l'opération de recensement ni, ensuite, par l'enquête. Par ailleurs, certains propriétaires peuvent penser que leurs

parcelles n'ont pas été recensées alors que le recensement a été fait au cours de l'opération en leur absence. Dans ce cas, la parcelle est visualisée dans le PLOF et le propriétaire est identifié par les voisins et les recenseurs.

Variations au niveau des communes – ce taux de participation à l'opération varie selon les communes. C'est à Miantso que le maximum de ménages n'ayant pas participé au recensement est atteint (14%). Cette situation est due à l'enclavement, à l'insécurité, et à l'importance des distances entre les hameaux. Ainsi, les animateurs d'appui n'ont pas pu consacrer beaucoup de temps pour chaque hameau. Ce taux est également élevé à Behenjy, car l'opération s'est limitée sur environ 4000 parcelles et plus spécifiquement sur des rizières pour servir de test.

Tableau 38. Parcelles recensées au sein des ménages en fonction des communes

Les ménages ayant recensé :	Manjakatampo	Andriambilany	Behenjy	Fihaonana	Miantso
- Toutes les parcelles	90%	91%	69%	87%	79%
- Au moins 1 parcelle	5%	3%	20%	11%	8%
- Aucune parcelle	5%	6%	11%	1%	14%
Total	100%	100%	100%	99%	101%

Par contre, ces tendances sont à peu près les mêmes à Manjakatampo, Andriambilany et Fihaonana, où le taux des ménages n'ayant pas participé au recensement est faible, inférieur à 6%.

Le taux des ménages ayant recensé partiellement leurs parcelles varie également à cause de la méthode appliquée. A Behenjy, les parcelles à recenser sont limitées d'avance aux rizières. A Fihaonana, l'organisation au niveau local a priorisé les parcelles cultivées dans la première vague de recensement. Une deuxième vague de recensement est actuellement en cours pour viser toutes les parcelles. L'approche menée à Manjakatampo, Andriambilany et Miantso sont donc considérées comme exemptes de contrainte.

Caractéristiques des ménages et degré de participation au recensement

Le profil des ménages est maintenant considéré pour analyser le degré de participation au recensement et le taux de recensement des parcelles (c'est-à-dire l'ensemble, ou une seule, ou une fraction des parcelles sont recensées).

Niveau de richesse : La participation au recensement (et le fait de recenser ou non l'ensemble des parcelles) ne varie pas et ne semble pas s'expliquer par le « niveau de richesse » des ménages (niveau de confort, type de biens détenus, durée de la période de soudure).

Taille de l'exploitation : La participation au recensement (et le nombre de parcelle recensée) ne semble pas non plus varier selon la superficie totale détenue. Les ménages qui disposent de toutes petites comme de grandes exploitations ont participé au recensement.

La commune de résidence joue par effet de la méthode : Les ménages qui résident à Andriambilany ont plus participé au recensement que les ménages des autres communes et ils ont plus systématiquement recensés l'ensemble de leurs parcelles. Ce fort taux de participation et de recensement s'explique notamment par le fait que la commune a été la première commune pilote. La méthode a été testée et réajustée au fur et à mesure et un temps beaucoup plus important a été imparti à la réalisation de l'opération.

A Miantso, le taux de non participation est plus élevé à cause des difficultés de mobilisation et d'information liées à l'éloignement et l'enclavement des hameaux.

A Behenjy, le taux de participation au recensement et de recensement sont inférieurs aux autres communes. Cela est expliqué par la limitation du recensement aux rizières pour rendre plus rapide et facile l'expérimentation de la méthode.

Ceux qui ont entre 3 et 5 parcelles ont en moyenne recensé plus systématiquement leurs parcelles : Ceux qui ont plus de 5 parcelles n'ont en moyenne recensé que de façon partielle leurs parcelles. Ainsi, ce sont ceux qui ont le plus grand nombre de parcelle qui en ont omis lors du recensement. L'éventuel limite de ce constat est que l'enquête n'a pas distingué si ces parcelles se trouvent ou non dans la commune ou dans les hameaux concernés par le recensement.

Les migrants participent moins et recensent moins de parcelles : L'origine et le nombre d'années de présence semble expliquer la non participation au recensement, les migrants présents de moins de 9 ans ont moins participé au recensement fiscal (24% n'y ont pas participé). Ce constat est le même par rapport à l'analyse du ratio de parcelles recensées. L'hypothèse est que le recensement est valorisé comme outil de sécurisation foncière et ces migrants ont beaucoup plus acheté leurs parcelles récemment. L'origine de leurs parcelles peut être identifiée facilement.

Les ménages dirigés par un homme ont plus participé au recensement et ont plus systématiquement recensé l'ensemble de leurs parcelles, et ceux dirigés par une femme ont moins participé au recensement.

La capacité de lecture ne différencie pas la participation au recensement.

Les raisons pour lesquelles les parcelles ne sont pas recensées

Les raisons de non recensement des parcelles sont collectées à travers des propositions⁹. Toutefois, les réponses différentes de celles qui sont proposées sont transcrites et recodées. Il est à rappeler que le recensement devait être systématique, sur la base des parcelles observées sur le terrain et le PLOF, il est alors possible que le propriétaire ne soit pas informé, bien que sa parcelle soit recensée. Toutefois, la dissimulation de parcelle peut également être volontaire.

⁹ La question est : Q16.Si non, pourquoi n'avez-vous pas effectué le recensement pour cette parcelle ?

Tableau 39. Raisons pour lesquelles les parcelles ne sont pas recensées

Réponses	Effectifs	Fréquence
Refus ou impossibilité de payer des impôts et donc préférence pour ne pas recenser		
Je ne souhaite pas m'exposer à l'impôt	9	11%
Je n'ai pas les moyens de payer l'impôt	10	12%
Je me suis arrangé avec l'agent recenseur	2	2%
Manque d'information – voire absence		
Je n'étais pas au courant de l'opération	14	17%
Il n'y a pas encore eu de recensement ici	2	2%
Je n'étais pas là pendant le recensement	2	2%
Seul le traçage des parcelles dans le PLOF est réalisé, les informations enregistrées sur le propriétaire sont alors incomplètes ou inexistantes (cela se fait quand le propriétaire est absent pendant le recensement)	1	1%
Méthode adoptée sur le terrain		
Le recensement a commencé par les rizières	16	20%
Les terrains habités ne font pas l'objet de recensement (certaines équipes ont priorisé l'IFT qui engendre plus de recettes)	6	7%
Le terrain est déjà borné	5	6%
Inadaptation ou problème technique		
C'est un héritage, le terrain n'est pas encore partagé et les personnes qui doivent payer l'impôt ne sont pas encore identifiées	7	9%
La carte n'a plus été retrouvée (sur les parcelles limitrophes des fokontany/hameaux, le PLOF est envoyé au hameau voisin après recensement dans le hameau considéré)	1	1%
Les recenseurs n'ont pas recensé les parcelles	7	9%
TOTAL	82	100%

Priorisation des rizières – La priorisation des rizières est la raison la plus évoquée du non recensement des autres parcelles, mais le sens de cette réponse est différent en fonction des communes. A Behenjy, cela est normal car les parcelles à recenser étaient limitées aux rizières dans le cadre de l'expérimentation. Dans les autres communes, le recensement a aussi commencé par les rizières pour un accompagnement plus facile des agents recenseurs, mais il s'est ensuite étendu sur les autres terrains. C'est alors que l'usager a exposé ou non les autres parcelles. Dans certains cas, il est possible que leurs parcelles aient été recensées mais que les propriétaires n'en soient pas informés.

Problèmes d'information – L'information vient ensuite pour 17% des personnes enquêtées, auxquelles s'ajoutent ceux qui déclarent qu'aucun recensement n'a lieu dans leur village. Toutefois, certaines personnes peuvent être informées mais n'ont pas très bien compris la démarche. Parmi eux se trouvent celles qui déclarent que « la parcelle est déjà bornée » (6% des répondants). Dans l'ensemble, 8% des ménages n'ont recensé aucune parcelle et 9% des ménages ont recensé au moins une parcelle. Pour ces derniers, ne pas en être informé peut signifier qu'ils n'étaient pas au courant de la date du recensement sur les lieux de localisation de leurs parcelles qui peuvent être éparpillées.

Problèmes techniques – Au total, 11% des réponses évoquent des problèmes techniques qu'il convient d'expliquer (recensement arrêté au traçage des parcelles car le propriétaire était absent lors du recensement, indisponibilité du PLOF qui est utilisé par le hameau voisin, le recensement

n'est pas mené sur certaines parcelles) : ces difficultés peuvent être liées à la mise en œuvre pratique de la méthode, à des questions d'organisation, ou à des incompréhensions de la part des recenseurs.

D'autres réponses ont été moins fréquentes et méritent également un commentaire. Le souhait de ne pas s'exposer à l'impôt peut être une question de motivation ou d'incapacité à payer. Chacune de ces deux réponses concernent 1/10 du total de réponses. L'usager a pu alors, s'arranger avec le recenseur (2%), ou ne pas assister au recensement des autres terrains (2%). L'indivision, ne permettant pas d'identifier la personne à enregistrer, est mentionnée dans 9% des cas.

En tout, les réponses reçues confirment qu'une minorité de ménages sont réticents à recenser les parcelles autres que les rizières (sauf pour Behenjy) et veulent se soustraire au paiement de l'impôt.

Des questions techniques liées à la méthode sont également en jeu, indépendamment des volontés des contribuables, dont l'information et la bonne compréhension, ainsi que des questions d'organisations.

Selon l'analyse au niveau des ménages, l'exposition à l'impôt est fonction du nombre de parcelles possédées. En tout, ceux qui ont un nombre plus élevé de parcelles en déclarent moins. Aussi, l'exposition à l'impôt est fonction de la capacité à le payer. Les ménages dans une situation précaire exposent moins de parcelles, même s'ils n'en disposent pas beaucoup.

Les parcelles les moins recensées sont des tanety et des terrains vides, ceux acquis par donation, les parcelles récemment acquises et les parcelles sans aucun document. Ce sont alors les caractéristiques des parcelles qui priment sur le non recensement des parcelles, mais non pas les caractéristiques des ménages.

Les parcelles exposées ou dissimulées au recensement

La grande majorité des parcelles des ménages enquêtée est recensée (89%) dans presque toutes les communes. Un taux légèrement moindre est constaté à Behenjy dû au fait que le recensement a porté en priorité sur les rizières. Miantso a le même taux que Behenjy, du fait des difficultés de mobilisation engendrée par l'enclavement. Les constats suivants sont alors relevés.

Les parcelles qui ont plus de valeurs sont plus recensées– De manière significative, les rizières sont les plus recensées. Inversement, les tanety et les quelques rares terrain non mis en valeur sont les moins recensés. Il a été suggéré aux propriétaires de recenser les terrains non mis en valeur pour les inscrire en leurs noms, étant donné que les parcelles sans occupation évidente ne pourront pas être certifiées selon la procédure.

Les parcelles achetées sont plus exposées – Par rapport au mode d'acquisition, les parcelles les plus recensées sont celles qui ont été achetées (cela est vérifié à partir des types de document, les parcelles accompagnées d'un acte d'achat sont plus fréquemment recensées).

Les parcelles les moins recensées sont celles obtenues par une donation entre vifs – peut être en lien avec le fait qu'il est difficile ou peut être source de tensions d'identifier le propriétaire. Ces donations, étant « entre vifs » ne sont pas parmi ceux disposant d'actes de donation (formalisé ou non). Ces parcelles sont souvent objets de confusion, tensions ou conflits dans la pratique. Des fois,

ces dons ne sont pas définitifs et peuvent parfois être des prêts, avec des termes peu précis ou oubliés après des années ou une génération. Cela arrive par exemple pour des migrants ou pour des personnes ayant des difficultés financières auxquelles les personnes qui acceptent de les aider mettent à leur disposition un terrain pour une durée non déterminée et sans contrepartie. Il est possible que le bénéficiaire hésite à inscrire l'impôt en son nom comme le donateur est encore en vie. Ce dernier ne veut pas non plus payer l'impôt car il ne bénéficie pas des fruits de la parcelle. Le non recensement peut alors être lié à la difficulté d'identification du contribuable.

Par contre les parcelles en indivision, ne sont pas, au contraire des hypothèses de départ, moins recensées que celles appartenant à un membre de la famille ou au ménage en général.

Les parcelles anciennement acquises sont plus recensées - Compte tenu de la durée d'appropriation, les parcelles les plus recensées sont celles qui sont détenues par leur propriétaire depuis plus de 15 ans. Les propriétaires de ces parcelles sont peut être plus facilement identifiés. Par contre celles acquises plus récemment (moins de 9 ans) sont moins recensées.

Les parcelles acquises depuis moins de 9 ans sont héritées (59%), achetées (auprès d'un tiers) ou obtenues par défrichement ou donation. Ces parcelles ont 0,5 ha et moins, et plus de leur moitié sont consacrées à la riziculture et aux cultures vivrières. Parmi ces terrains, les rizières sont les plus recensées tandis que les parcelles allouées aux cultures vivrières le sont nettement moins.

Presque toutes les parcelles achetées sont recensées (91%), mais relativement moins de parcelles héritées ou acquises par mise en valeur le sont.

La première hypothèse est que le recensement est lié au souhait de sécuriser. Si les parcelles anciennement acquises sont plus recensées, l'hypothèse est que sans document, l'origine de ces parcelles est plus difficile à prouver au fur et à mesure que le moment de leur acquisition s'éloigne. Le recensement peut alors être utilisé pour enregistrer l'occupation actuelle et constituer un début de preuve. Par contre, pour les parcelles récemment acquises, dont la moitié est également héritées, l'héritage est plus récent et l'historique de la parcelle peut être encore plus facile à prouver. Ces parcelles sont alors moins recensées. Ensuite, il est possible que le partage ne soit pas définitif sur les parcelles récemment acquises, et/ou que l'identification du propriétaire pourrait créer des tensions.

L'identité des propriétaires ne semble pas entraîner des logiques de recensement différentes, aussi bien que le type de mise en valeur ou le fait qu'il y a ait eu un conflit.

Les parcelles sur lesquelles l'impôt a été payé par le passé, et celles déjà certifiées sont les plus recensées. En effet, ces parcelles étaient donc identifiées et/ou délimitées sur le PLOF, il était plus facile pour l'agent recenseur de repérer la parcelle comme pour le ménage de déclarer sa parcelle.

LA SOUMISSION AU PAIEMENT DE L'IMPOT

Les ménages et l'impôt

Les impôts payés en 2012 sont ceux dont les avis d'imposition sont émis en 2011 et comprennent en complément les reliquats non payés d'avant 2011. Le taux de paiement de l'impôt auprès des personnes enquêtées semble élevé. Ce taux est par contre biaisé par le recouvrement à Fihaonana qui est quasi-inexistant dans le budget communal depuis 2009. Andriambilany a par exemple un taux

de recouvrement moyen de 56% selon le budget communal. L'effet déclaratif de l'enquête peut également jouer.

Tableau 40. Le paiement de l'impôt par les ménages enquêtés en fonction des communes

Communes	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	TOTAL
	Paiement pour toutes les parcelles		Paiement pour une partie des parcelles		Non paiement d'impôt en 2012		
Manjakatombo	59	43%	10	7%	67	49%	136
Andriambilany	72	49%	7	5%	69	47%	148
Behenjy	42	34%	11	9%	69	57%	122
Fihaonana	14	21%	9	13%	45	66%	68
Miantso	32	25%	7	6%	87	69%	126
TOTAL	219	37%	44	7%	337	56%	600

Les ménages qui habitent à Andriambilany ont tendance à plus payer leurs impôts que dans les autres communes et ce, sur l'ensemble de leurs parcelles, à la différence des ménages qui habitent à Fihaonana et Miantso qui ont plutôt tendance à ne pas payer leurs impôts (surtout à Miantso) ou à ne pas les payer sur l'ensemble de leurs parcelles (Fihaonana et Miantso). La situation à Andriambilany est due à une plus longue expérience de la commune dans la gestion de l'impôt. Cette commune a commencé à recenser et recouvrir l'impôt depuis 2006, alors que les autres communes ne l'ont fait qu'à partir de 2008-2009. Les responsables communaux y appliquent déjà la méthode de budget participatif et mènent d'importantes actions de sensibilisation auprès des contribuables.

Tableau 41. Paiement d'impôts en 2012

Libellés	Effectifs	Fréquences
Paiement pour toutes les parcelles	218	36%
Paiement pour une partie des parcelles	48	8%
Non paiement d'impôt en 2012	334	56%
TOTAL	600	100%

Plus de la moitié des ménages n'ont pas payé leurs impôts en 2012 et seul environ 1/3 des ménages déclarent les avoir payés sur l'ensemble de leurs parcelles (8% ne les ayant payé que sur quelques unes de leurs parcelles).

Les ménages aisés ont tendance à ne payer les impôts que sur une partie de leurs parcelles. La capture de la « richesse » par les biens possédés ou la durée de la période de soudure ne semblent pas refléter les pratiques. Il semblerait que c'est plutôt la richesse patrimoniale (type de maison, confort, accès à l'eau) que les problèmes de trésorerie (problème de sécurité alimentaire) qui expliquent le choix de payer les impôts.

Les ménages qui ont 3 à 5 parcelles sont ceux qui paient le plus fréquemment leurs impôts sur l'ensemble de leurs parcelles, à la différence des ménages qui ont plus de 5 parcelles qui ont eu tendance à ne s'acquitter de leurs impôts que sur une fraction de leur patrimoine. Il est vérifié plus haut que ces ménages ont également une surface plus élevée.

Le sexe, la capacité à lire et à écrire, ainsi que l'origine et l'ancienneté du chef de ménage, ne semblent pas jouer sur le paiement de l'impôt.

Impôts payés et parcelles

Les données permettent seulement de voir si l'impôt a été payé (au moins une fois) sur la parcelle et non pas de connaître l'année de paiement de l'impôt. La question qui est posée¹⁰ porte sur l'année du dernier paiement de l'impôt.

Il est possible que l'enregistrement pour l'impôt soit utilisé pour sécuriser le terrain – Toutefois, celui qui paye l'impôt n'est pas identifié par l'enquête. Dans le recensement déclaratif, le propriétaire et celui qui met en valeur sont différenciés ;

Les parcelles sur lesquelles les impôts fonciers sont les plus payés sont les rizières, par contre les parcelles bâties le sont moins.

De mêmes, les impôts sont plus fréquemment payés sur les parcelles détenues depuis plus de 15 ans (71%) et à l'inverse, beaucoup moins acquittés sur les parcelles détenues depuis peu moins de 5 ans.

Les parcelles héritées paient plus l'impôt. A l'inverse les parcelles issues de défrichement (8% des parcelles) font moins l'objet de paiement des impôts ;

Les parcelles en faire valoir indirect font systématiquement l'objet du paiement d'impôt. Il est possible que le propriétaire se protège contre un éventuel accaparement abusif du tenancier.

L'impôt peut être utilisé pour renforcer la sécurisation des parcelles – Par rapport aux documents possédés, les parcelles avec acte de notoriété, acte de partage, reçu d'impôt, et demande de titre initiée font plus l'objet du paiement d'impôt. Ces positions peuvent être liées à la clarté de l'identité du propriétaire, ou à la volonté de le clarifier par les moyens qui sont disponibles, dont le paiement de l'impôt foncier. Outre les autres raisons, ces propriétaires semblent vouloir clarifier et confirmer davantage que ces parcelles leur appartiennent, en plus des documents qu'ils disposent mais qui ne prouvent pas encore la propriété. A l'inverse, les parcelles sans documents font moins l'objet d'un acquittement. Il est possible que si les parcelles n'ont pas de document car les propriétaires se sentent en sécurité et n'ont pas cherché à en avoir, et que si les parcelles ont un document c'est que le propriétaire ne se sent pas tellement en sécurité et a pris la peine de trouver un document valable. Généralement, les usagers ne cherchent à avoir un document que quand il en a réellement besoin.

Le paiement de l'impôt est plus élevé pour les parcelles anciennement acquises et sur les parcelles héritées – Les logiques semblent être les mêmes pour les parcelles détenues depuis plus de 15 ans (71% des parcelles) et les parcelles héritées (75% des parcelles), où le paiement de l'impôt est plus élevé. Le paiement de l'impôt foncier peut éventuellement être utilisé pour renforcer la sécurité sur ces terrains. Parmi les terrains sans document, la propriété sur des terres héritées (83% des parcelles) est difficile à prouver. Le témoignage n'arrive pas à confirmer les liens entre le propriétaire antérieur et celui actuel. Seulement 28% de ces parcelles ont un document (4% des parcelles ont un

¹⁰ Q21. En quelle année avez-vous payé l'impôt foncier pour la dernière fois ?

testament, 4% un acte de notoriété, 14% un acte de partage) qui ne sont que des débuts de preuve de propriété légale.

A l'inverse, la propriété sur les parcelles récemment acquises est encore plus facile à prouver, dont celles objets de donations, car l'origine de leur acquisition peut encore être retracée et prouvée. De même, les parcelles défrichées ne seront pas réclamées par autrui car personne d'autre ne les ont occupé avant le défrichement. Toutefois, d'autres interprétations peuvent être valables.

5.3 LA DEMANDE DE CERTIFICAT FONCIER DANS LA DEMARCHE COMBINEE

VUE GENERALE DU COMPORTEMENT DES USAGERS

Sur l'ensemble des communes, 57 ménages (10%) disposent déjà d'un certificat foncier avant l'opération. Au cours de la mise en œuvre de l'opération et au moment de l'enquête, sachant que certaines opérations sont encore en cours ;

- 32% des ménages disposent de certificats fonciers sur l'ensemble de leurs parcelles,
- 16% ont demandé ou ont obtenu au moins un certificat foncier,
- 52% des ménages n'ont pas du tout déposé une demande de certificat foncier et n'ont jamais eu de parcelle certifié.

Les ménages qui ne cherchent à certifier qu'une partie de leurs parcelles sont faibles par rapport aux deux extrêmes. La tendance est plutôt que, soit les ménages demandent à certifier toutes leurs parcelles (un tiers), soient, ils ne le demandent pas du tout.

Ainsi 43% des parcelles qui peuvent être certifiées ont fait l'objet d'une demande (919 sur 2138).

Tableau 42. Taux de demande de certificat foncier par commune en nombre et pourcentage de ménages

Libellés	Manjakatampo		Andriambilany		Behenjy		Fihaonana		Miantso		TOTAL	
	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
CF ou demande de CF pour toutes les parcelles	38	28%	46	31%	28	23%	44	63%	34	27%	190	32%
CF ou demande de CF pour une partie des parcelles	20	15%	22	15%	22	18%	16	24%	18	14%	98	16%
Aucun CF ni demande de CF pour mes parcelles	78	57%	80	54%	72	59%	8	13%	74	59%	312	52%
TOTAL	136	100%	148	100%	122	100%	68	100%	126	100%	600	100%

Au niveau des communes, les tendances sont les mêmes avec plus de la moitié des ménages qui n'ont pas du tout déposé une demande de CF ; près d'un tiers des ménages ayant déposé une demande pour toutes les parcelles ; et 16% des ménages ayant demandé un certificat sur une partie de leurs parcelles.

La commune de Fihaonana se distingue du lot car la méthode appliquée y a été différente avec la priorisation des parcelles objets de demande puis recensement par la suite des parcelles sans demande.

CARACTERISTIQUES DES MENAGES EN FONCTION DU DEGRE D'IMPLICATION A LA CERTIFICATION

La différenciation des comportements à partir du profil des ménages est difficile car les critères sont peu discriminants par rapport à la demande de certificat. Toutefois, quelques tendances peuvent se distinguer selon les constats établis.

Le niveau de richesse n'est pas le seul facteur en jeu dans la certification – En premier lieu, l'analyse au niveau des ménages permet de distinguer que ceux aisés demandent plus de certification foncier. Cela peut amener à l'hypothèse de liens entre niveau de confort et demande de certificat foncier. Cependant, les ménages intermédiaires quant à eux ont plus grande propension à ne pas certifier du tout leurs parcelles.

Au cours de l'opération, le prix du certificat est réduit entre 5 à 30 fois moins. Une plus large partie de la population devait alors pouvoir accéder à la certification. La richesse ne doit pas ainsi être le seul facteur en jeu bien qu'elle soit déterminante.

Quel que soit l'origine et le niveau de confort des ménages, ils possèdent à peu près le même nombre de parcelle. Par rapport à la certification, **les ménages qui ont plus de 5 parcelles s'engagent plus mais semblent avoir tendance à ne pas certifier l'ensemble de leurs parcelles.** Ces ménages peuvent être assez aisés mais priorisent les parcelles qu'ils considèrent comme plus importantes.

La surface des parcelles possédées n'est pas discriminante par rapport à la demande de certificat foncier. **Toutefois, les ménages qui ont moins de 0,5 ha pour l'ensemble de leurs parcelles sont ceux qui s'engagent le moins significativement dans la certification.**

L'alphabétisme influence l'engagement à la certification - Quels que soient les niveaux de maîtrise de la lecture et de l'écriture, des ménages ont pu engager la certification sur une parcelle au moins ou sur l'ensemble des parcelles. Néanmoins, ceux qui savent lire et écrire sont moins souvent dans la catégorie de ceux qui ne demandent pas du tout de certificat foncier.

La confiance ou l'utilité attribuée au certificat foncier – Ceux qui avaient un certificat foncier avant l'opération sont plus fréquemment dans la catégorie des ménages qui ont certifié l'ensemble de leurs parcelles ; à l'inverse ceux qui n'avaient pas de certificat foncier avant l'opération sont plus fréquemment dans la catégorie des ménages qui n'en demandent pas. Ainsi, l'opération a un faible effet sur ceux qui n'avaient pas eu recours au certificat foncier et un effet plus fort sur ceux qui le connaissaient déjà.

Le sexe du chef de ménage, les biens possédés, l'origine, et l'ancienneté ne jouent pas dans ces logiques de certification.

Quelques paramètres affectent la certification dont :

- i) Le **niveau de confort**, pouvant être lié à la **disponibilité financière**, car le taux de ménages à un niveau de confort élevé ayant demandé des certificats fonciers (sur toutes leurs parcelles) est élevé. Ces mêmes ménages sont parmi ceux qui disposaient d'un certificat foncier avant. L'indisponibilité financière peut amener les autres ménages à prioriser certaines parcelles, et peut expliquer la certification partielle des exploitations pour les autres catégories de ménage;
- ii) La **confiance au certificat foncier** ou la **compréhension de la démarche** est plus importante pour ceux qui savent lire et écrire et pour ceux qui avaient un certificat foncier avant l'opération. Cette confiance peut expliquer la différence entre ceux qui ont certifié toutes leurs parcelles et ceux qui ne les ont pas du tout certifié au cours de l'opération. L'explication peut également être valable pour ceux qui avaient un certificat foncier et qui en demandent toujours, par rapport à ceux qui n'en ont jamais eu et qui n'en demandent toujours pas.

Toutefois, d'autres facteurs ne sont pas à exclure, dont l'éventuel sentiment de sécurité que le ménage peut disposer sans la certification, ou l'adaptation du dispositif de certification par rapport à leurs besoins.

LES MOTIVATIONS A LA CERTIFICATION

Il s'agit de corrélation avec la variable "certification des parcelles". Plus le coefficient se rapproche de 1, plus le critère est corrélé avec le fait de certifier sa parcelle.

Tableau 43. Motivations à la certification

CRITERES	Les 5 communes	Manjakatempo	Andriambilany	Behenjy	Fihaonana	Miantso
Vous voulez éviter au maximum les litiges	0,919	0,937	0,923	0,889	0,777	0,943
Vous souhaitez sécuriser au mieux votre parcelle	0,919	0,936	0,921	0,897	0,77	0,94
Vous habitez sur cette parcelle	0,916	0,915	0,933	0,896	0,714	0,959
Vous avez réalisé un investissement important sur votre parcelle et vous souhaitez le sécuriser	0,91	0,912	0,929	0,886	0,753	0,93
Il y a un avantage à en tirer en termes d'emprunt	0,766	0,8	0,762	0,77	0,536	0,771
Vous avez des projets d'aménagement ou d'investissement sur votre terrain	0,892	0,895	0,898	0,876	0,679	0,942
C'est la loi et l'on doit s'y conformer	0,855	0,916	0,807	0,834	0,654	0,894
L'Etat peut repérer les parcelles non certifiées et se les accaparer	0,85	0,875	0,842	0,83	0,615	0,888
La pression foncière est plus importante pour les parcelles productives	0,846	0,889	0,847	0,84	0,583	0,86
Votre entourage vous a fortement encouragé à le faire	0,713	0,799	0,736	0,719	0,38	0,698

Dans l'ensemble, la sécurisation est la motivation la plus fortement liée à la certification, ce terme peut inclure la protection des droits du propriétaire par rapport aux éventuels conflits. Cette sécurisation porte également sur les investissements liés aux parcelles agricoles et aux parcelles bâties. Les projets d'investissement, le respect de la loi, la méfiance vis-à-vis de l'Etat, et la protection face à la pression foncière sont des motifs qui arrivent en second ordre. Enfin, les avantages liés à l'emprunt et l'influence de l'entourage sont les moins corrélés à la motivation pour la certification.

LES PARCELLES OBJETS DE DEMANDE DE CERTIFICAT FONCIER

Seules les parcelles recensées sont considérées par rapport à l'analyse de la demande de certificat foncier.

La certification est liée à la valeur accordée à la parcelle – Les parcelles sur lesquelles la demande de certificat foncier est élevé sont les rizières (et celles qui sont boisées mais qui ne sont pas très peu nombreuses). A l'inverse, les parcelles vivrières ou maraichères sont moins certifiées. Les parcelles qui ont le plus de valeur en termes d'alimentation font ainsi l'objet de demande de certificat foncier.

Les parcelles qui appartiennent à un individu et non au du ménage sont plus certifiées – Il est à noter que l'indivision ne semble ni favoriser ni freiner la certification (Le nombre et le type de propriétaire ne semble pas jouer non plus en amont sur le recensement). Ainsi, l'argument de l'indivision apparaît moins fort que ce que les hypothèses antérieures le laisse penser;

Ni le nombre, ni la taille des parcelles ne sont très discriminants – La taille des parcelles ne différencie pas le comportement des ménages par rapport à la certification. Il en est de même pour la totalité de la surface possédée, il est juste à noter que les ménages qui ont 0,5 ha et moins certifient significativement moins leurs parcelles.

Tableau 44. Demande de certificat foncier selon la surface totale possédée par les ménages

Surface possédée	Effectifs		Fréquences		Effectifs		Fréquences	
	CF ou demande de CF pour toutes les parcelles		CF ou demande de CF pour une partie des parcelles		Aucun CF ni demande de CF pour mes parcelles			
0.5 Ha et moins	116	29%	57	14%	225	56%		
Entre 0.5 et 1Ha	13	34%	9	24%	16	42%		
Entre 1 et 2Ha	24	30%	16	20%	41	50%		
Entre 2 et 5Ha	28	43%	10	16%	25	40%		
Plus de 5Ha	9	46%	6	29%	5	25%		

Tableau 45. Demande de certificat foncier en fonction de la taille des parcelles

Taille des parcelles	Effectifs		Fréquences		Effectifs		Fréquences	
	Parcelles ayant fait l'objet d'une demande de CF		Parcelles n'ayant pas fait l'objet d'une demande de CF					
0.5 Ha et moins	807	42%	1109	58%				
Entre 0.5 et 1Ha	65	49%	67	51%				

Entre 1 et 2Ha	23	47%	26	53%
Entre 2 et 5Ha	9	55%	8	45%
Plus de 5Ha	3	100%	0	0%

Les parcelles achetées ou celles obtenues par défriche sont plus certifiées – A l'inverse les parcelles les moins certifiées sont celles qui sont héritées, alors qu'elles constituent la grande majorité des parcelles, et elles sont recensées et paient l'impôt dans la grande majorité. (75% des parcelles sont héritées, dont 28% ont un document, 89% des parcelles héritées sont recensées et 87% font l'objet d'un paiement de l'impôt).

Il est supposé que ces parcelles ne sont pas encore partagées, et par conséquent, l'identité de chaque propriétaire des parts n'est pas encore établie, si bien que la demande de certificat foncier est faible sur ces catégories. L'exposition de ces parcelles au recensement et au paiement de l'impôt peut alors être utilisée par les ménages comme moyens de sécurisation. L'impôt n'offre pas d'un point de vue légal une reconnaissance des droits de propriétés, mais il confirme tout de même l'emprise foncière.

Par contre les parcelles qui sont le fruit d'une donation entre vifs ne semblent ni être plus, ni être moins certifiées. Celles qui sont certifiées semblent être celles où les termes de la donation sont clairs et définitifs.

Cela dit, les parcelles avec « acte de partage » ou « acte de donation » sont moins certifiées. Cela remet en avant l'idée d'avoir des difficultés à certifier ces types de parcelle. Les actes établis sur ces parcelles les sécurisent plus par rapport aux autres parcelles.

Le taux de certification est plus élevée pour les parcelles obtenues plus récemment – Le taux de recensement est plutôt faible pour ces parcelles, alors que le taux de demande de certificat foncier parmi celles qui sont recensées est un peu plus élevé (le recensement se fait avant la demande de certificat foncier donc les parcelles certifiées sont parmi celles recensées).

L'origine de la grande partie de ces parcelles est l'héritage, puis, l'achat. L'hypothèse du faible taux de recensement est que l'origine des parcelles récemment héritées est plus facile à prouver et celles non recensées sont beaucoup plus des parcelles héritées. 91% des parcelles acquises récemment par achat sont recensées et celles héritées le sont moins (74%). Il est alors supposé que parmi les parcelles dont l'acquisition est récente, les parcelles achetées sont plus certifiées. Les ménages ont alors moins de confiance en l'achat et renforcent la sécurisation par la certification.

Les parcelles en faire valoir direct sont plus certifiées – et à l'inverse, le fait que le terrain soit non mise en valeur (qui signifie ici : n'engendre pas de rentrées financières) n'incite pas à la certification.

Les parcelles avec acte de vente, demande de titre ou sur lesquelles l'impôt foncier est payé sont plus certifiées – en rappel, les parcelles avec acte de vente sont exploitées pour la culture vivrière dont la moitié sont des rizières, et en majorité, des petites parcelles inférieures ou égales à 0,5 ha. Les demandes de titres sont surtout pour la riziculture et les cultures vivrières, des petites parcelles et composées de parcelles héritées (66%) et achetées (25%). Il est alors confirmé que les ménages ont fortement cherché à sécuriser, d'abord avec les processus disponibles y compris le recensement, puis avec le certificat foncier, dès que cette opportunité s'est présentée.

L'impôt peut être un autre niveau de sécurisation – Etant donné que le recensement délimite les parcelles dans le PLOF et identifie le propriétaire, et que le paiement de l'impôt confirme l'occupation des parcelles, il est supposé que le dispositif de l'impôt foncier est valorisé par les ménages comme un autre niveau de sécurisation. Au cours de l'enquête, 66% des ménages pensent que le recensement pour la fiscalité foncière peut protéger leurs droits fonciers.

5.4 CONCLUSIONS DE L'ENQUETE MENAGE

Cette enquête a été menée pour identifier d'éventuels comportements des usagers ou des stratégies d'exposition ou de dissimulation des parcelles au cours de la mise en œuvre expérimentale de l'approche combinée de recensement systématique des parcelles et de certification groupée.

Ainsi, presque la totalité des ménages captés par l'enquête ont participé au recensement, quel que soit le niveau de richesse ou de vulnérabilité, le sexe, ou l'ancienneté. Toutefois, l'exposition à l'impôt est variable en fonction des caractéristiques des ménages et des parcelles.

Compte tenu des catégories des ménages à partir des critères établies par l'enquête :

- Les ménages plus vulnérables dissimulent plus leurs parcelles et paient moins l'impôt,
- Les ménages ayant souvent un niveau de vie intermédiaire exposent la totalité de leurs parcelles à l'impôt et le paient sur ces parcelles,
- Les ménages aisés disposant beaucoup de parcelles et plus de surface paient partiellement l'impôt.

Par rapport au nombre de parcelles, les ménages qui en dispose beaucoup en recensent moins. Parmi ces ménages, ceux ayant un niveau de confort meilleur et disposant de plus de parcelles en dissimulent plus, alors que les ménages intermédiaires en dissimulent moins.

Les ménages priorisent l'exposition à l'impôt pour les parcelles qui ont plus de valeur à leur perception, dont les cultures de riz et les autres cultures vivrières. L'impôt, bien que plus cher sur ces parcelles, est même plus payé. L'hypothèse d'une recherche de sécurisation par l'impôt est avancée par rapport à ces constats. D'ailleurs, plus de la moitié des ménages considèrent que le recensement apporte une sécurisation à leurs parcelles.

L'analyse des caractéristiques des parcelles (mode d'acquisition, période, surface...) et des documents que leur propriétaire dispose semble avancer que les parcelles plus sécurisées sont moins exposés à l'impôt. Cependant, quand les termes de l'acquisition de la parcelle ne semblent pas clairs ni définitifs, les parcelles sont moins déclarées.

Ainsi, l'exposition à l'impôt n'est pas systématique, elle semble liée au niveau de vie, à la capacité à payer, et à la rentabilité de la parcelle. Cette situation peut être corrigée par une tarification plus adaptée, par un système de motivation, ou par un recensement plus obligatoire, mais qui serait moins participatif. Elle peut également être liée à une stratégie de sécurisation n'incluant pas forcément une propriété définitive mais confirmant l'occupation. Elle offre un niveau de sécurité pour les parcelles dont les liens avec les propriétaires ne sont pas immédiatement établis.

Par rapport à la certification, seule la moitié des ménages demande des certificats fonciers et ce sont surtout les plus riches. Ainsi, l'opération ne bénéficie pas à tous les ménages, alors qu'il est supposé

que ce type d'opération permettrait d'inclure plus d'usagers et de profils très divers, mais ce sont quand même les plus aisés qui captent cette opportunité.

Cependant, le niveau de richesse n'est pas le seul facteur de certification. Ceux qui savent lire et écrire ont tous certifié l'ensemble de leurs parcelles. Les ménages ayant un certificat foncier avant l'opération continuent de certifier davantage.

La certification est, également liée à la valeur accordée à la parcelle, elle est alors plus importante pour les rizières et les cultures vivrières. Les parcelles individuelles sont plus certifiées que les parcelles indivises. La tendance à certifier est également plus importante pour les parcelles achetées ou issues de défrichement, pour celles dont l'acquisition est récente, pour les parcelles avec acte de vente, demande de titre ou reçu de l'impôt foncier.

Finalement, 50 % des ménages et plus de 50% des parcelles n'entrent pas dans la dynamique de certification, alors que les contraintes d'information sont globalement levées, les contraintes de déplacement le sont aussi, les contraintes financières sont en grande partie contournées avec un prix moindre. Ainsi, si ces contraintes citées sont écartées, d'autres raisons, sur lesquelles l'analyse peut être approfondie, peuvent être évoquées dont : la confiance, l'utilité ou la priorité accordée au certificat foncier, le sentiment de sécurité des ménages, ou finalement, la suffisance du recensement fiscal comme moyen de sécurisation.

Ces éléments de conclusions sont relevés des résultats de l'enquête, en rappelant que des contraintes de la mise en œuvre de la méthode ont lieu (compétences, moyens...). L'expérimentation ne s'est pas déroulée dans les meilleures conditions dans tous les hameaux, et n'a été mise en œuvre que pendant une durée très limitée et contraignante. Le temps de mobilisation des usagers a pu être insuffisant.

ANNEXES

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.Mise en œuvre du recensement déclaratif dans les communes étudiées	8
Tableau 2: Taux de déclaration faible, en termes de parcelles possédées	9
Tableau 3 : Estimation du taux de déclaration des parcelles par ménage	10
Tableau 4 : Les types de terrains les plus déclarés.....	10
Tableau 5 : Coût moyen de l'impôt à l'are, par commune et par parcelle (en ariary)	12
Tableau 6 : Analyse du taux moyen de recouvrement avant l'opération.....	13
Tableau 7 : Taux de recouvrement annuel par commune.....	14
Tableau 8 : Estimation (en dollar) des potentialités de l'impôt foncier (IFT/IFPB).....	16
Tableau 9 : Evolution des guichets fonciers et de la délivrance de certificat foncier.....	17
Tableau 10 : Performances des guichets fonciers au niveau national	17
Tableau 11 : Performance des guichets fonciers étudiées et estimation de la durée de traitement de toutes les parcelles.....	19
Tableau 12 : Demandes et certificats fonciers délivrés depuis l'ouverture des guichets fonciers (hors opération).....	19
Tableau 13 : Gestion financière et performance des guichets fonciers avant l'opération pilote	20
Tableau 14 : Les recettes du guichet foncier dans le budget communal (moyennes depuis l'ouverture du GF – avant l'opération)	20
Tableau 15 . Caractéristiques des communes et parcelles recensées au cours de l'opération.....	32
Tableau 16 . Parcelles recensées et demandes de CF reçues sur les fokontany objets de l'opération ..	35
Tableau 17 . Taux de reconnaissance locale par rapport à la demande de certificat foncier.....	37
Tableau 18 : Comparaison entre nombre de parcelles total, nombre de parcelles déclarées avant l'opération et nombre de parcelles recensées au cours de l'opération.....	40
Tableau 19 : Résultats de l'opération pilote.....	41
Tableau 20 . Répartition des contributions communes-partenaires dans l'opération	42
Tableau 21 . Coûts de l'expérimentation par commune (en US\$).....	43
Tableau 22 : Recettes générées par les communes à partir des frais payés par l'utilisateur (en US\$).....	44
Tableau 23 : Recettes, coûts et marge bénéficiaire par parcelle	44

Tableau 24 : Récapitulation des coûts de l'opération et des ressources mobilisées (taux de change utilisé : 1 US\$ = 2 000 ariary).....	45
Tableau 25 : Ressources humaines et temps déployés par commune, et résultats en parcelles traitées.	47
Tableau 26. Période annuelle de privation alimentaire.....	51
Tableau 27. Le niveau de confort des ménages	51
Tableau 28. Nombre de parcelles possédées par ménage	52
Tableau 29. Surface moyenne possédée par ménage.....	52
Tableau 30. Surface possédées et sexe du chef de ménage	53
Tableau 31: Mode d'acquisition des parcelles.....	53
Tableau 32. Modes d'accès aux parcelles acquises depuis moins de 9 ans.....	54
Tableau 33 : Les types de documents que les ménages possèdent sur les parcelles	55
Tableau 34. Mode d'acquisition des parcelles sans document.....	55
Tableau 35. Caractéristiques des parcelles avec acte de vente.....	56
Tableau 36. Caractéristiques des parcelles avec demande de titre foncier	56
Tableau 37. Degré de participation des ménages	57
Tableau 38.Parcelles recensées au sein des ménages en fonction des communes.....	58
Tableau 39. Raisons pour lesquelles les parcelles ne sont pas recensées.....	60
Tableau 40.Le paiement de l'impôt par les ménages enquêtés en fonction des communes	63
Tableau 41. Paiement d'impôts en 2012	63
Tableau 42. Taux de demande de certificat foncier par commune en nombre et pourcentage de ménages.....	65
Tableau 43. Motivations à la certification.....	67
Tableau 44. Demande de certificat foncier selon la surface totale possédée par les ménages.....	68
Tableau 45. Demande de certificat foncier en fonction de la taille des parcelles.....	68

LISTE DES FIGURES

Figure 1 . Les étapes de la gestion de la fiscalité foncière déclarative	7
Figure 2 . La méthode de recensement déclarative	Erreur ! Signet non défini.
Figure 3 . La méthode de certification individuelle.....	Erreur ! Signet non défini.
Figure 4 . La méthode combinée de recensement systématique	23

Figure 5. Commune de Miantso et de Fihaonana, Région Analamanga	28
Figure 6. Communes de Behenjy, Andriambilany, Manjakatempo, Région de Vakinankaratra	28
Figure 7 . Taux de personnes informées dans les 10 hameaux enquêtées	31
Figure 8 . Parcelles recensées au cours de l'opération pilote	39

TABLEAUX RECAPITULATIFS DE L'ENQUETE MENAGE

Comportement des ménages et par rapport au recensement au cours de l'opération

Rubrique	Libellés	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
		Recensement total		Recensement partiel		Aucun recensement	
Niveau de confort	Aisés	122	78%	21	14%	13	8%
	Intermédiaires	286	87%	21	7%	22	7%
	Précaire	93	81%	10	9%	12	11%
Biens en possession	Outils de production agricole	377	84%	40	9%	32	7%
	Animaux	484	84%	47	8%	45	8%
	Biens d'équipement	444	84%	43	8%	41	8%
	Aucun des biens cités possédé	5	72%	1	11%	1	17%
Période annuelle de rationnement alimentaire	Moins de 1 mois par an	88	80%	15	13%	7	7%
	De 1 mois à moins de 3 mois par an	211	88%	14	6%	16	7%
	De 3 mois à moins de 6 mois par an	147	79%	20	11%	20	11%
	De 6 mois à moins de 9 mois par an	44	91%	3	7%	1	3%
	Plus de 9 mois par an	10	75%	1	6%	2	19%
Nombre de parcelles par ménage	2 parcelles et moins	64	81%	5	6%	11	14%
	3 à 5 parcelles	331	86%	27	7%	25	6%
	Plus de 5 parcelles	106	77%	21	15%	11	8%
Superficie totale possédée par ménage	0.5 Ha et moins	333	84%	34	8%	31	8%
	Entre 0.5 et 1Ha	33	86%	3	7%	2	6%
	Entre 1 et 2Ha	66	80%	8	10%	8	10%
	Entre 2 et 5Ha	54	85%	6	10%	4	6%
	Plus de 5Ha	16	80%	3	14%	1	6%
Origine et ancienneté dans le village	Originaires	434	85%	45	9%	34	7%
	Migrants anciens (10 ans et plus)	34	80%	6	14%	2	6%
	Migrants récents (9 ans et moins)	32	72%	3	6%	10	23%
Commune habitée	Manjakatempo	123	90%	7	5%	7	5%
	Andriambilany	135	91%	5	3%	9	6%
	Behenjy	85	69%	24	20%	13	11%
	Fihaonana	59	87%	8	11%	1	1%

	Miantso	99	79%	9	8%	17	14%
Aptitudes en alphabétisme	Ecriture et lecture	445	84%	47	9%	39	7%
	Lecture uniquement	9	88%	1	12%	0	0%
	Ecriture uniquement	4	53%	1	12%	2	35%
	Ni écriture ni lecture	43	83%	4	7%	5	10%
Sexe du chef de ménage	Homme	459	85%	44	8%	38	7%
	Femme	42	69%	9	16%	9	15%
Possession d'un CF avant l'opération	Oui	50	87%	7	12%	1	1%
	Non	451	83%	46	9%	46	8%

Ménages et paiement de l'impôt en 2012

Rubrique	Libellés	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
		Paiement pour toutes les parcelles		Paiement pour une partie des parcelle		Non paiement d'impôt en 2012	
Niveau de confort	Aisés	54	35%	21	14%	81	52%
	Intermédiaires	131	40%	15	5%	183	56%
	Précaire	34	29%	7	6%	74	64%
Biens en possession	Outils de production agricole	175	39%	34	8%	239	53%
	Animaux	211	37%	43	7%	323	56%
	Biens d'équipement	190	36%	41	8%	296	56%
	Aucun des biens cités possédé	3	39%	0	0%	4	61%
Période annuelle de rationnement alimentaire	Moins de 1 mois par an	46	42%	10	9%	54	49%
	De 1 mois à moins de 3 mois par an	91	38%	15	6%	135	56%
	De 3 mois à moins de 6 mois par an	61	33%	16	9%	110	59%
	De 6 mois à moins de 9 mois par an	18	37%	3	6%	28	57%
	Plus de 9 mois par an	3	22%	0	0%	10	78%
Nombre de parcelles par ménage	2 parcelles et moins	24	30%	6	8%	49	62%
	3 à 5 parcelles	159	42%	17	4%	206	54%
	Plus de 5 parcelles	36	26%	21	15%	81	59%
Superficie totale possédée par ménage	0.5 Ha et moins	146	37%	27	7%	225	57%
	Entre 0.5 et 1Ha	17	45%	4	12%	16	44%
	Entre 1 et 2Ha	26	32%	7	8%	49	60%
	Entre 2 et 5Ha	23	36%	4	7%	37	58%
	Plus de 5Ha	8	39%	2	8%	10	53%
Origine et ancienneté dans le village	Originaires	186	36%	39	8%	288	56%
	Migrants anciens (10 ans et plus)	19	45%	1	3%	22	53%
	Migrants récents (9 ans et moins)	14	32%	4	8%	27	60%
Commune	Manjakatombo	59	43%	10	8%	67	49%

habitée	Andriambilany	72	49%	7	4%	70	47%
	Behenjy	42	34%	11	9%	69	56%
	Fihaonana	14	21%	9	13%	45	66%
	Miantso	32	25%	7	5%	88	70%
Aptitudes en alphabétisme	Ecriture et lecture	193	36%	41	8%	297	56%
	Lecture uniquement	4	44%	0	0%	6	56%
	Ecriture uniquement	3	47%	0	0%	4	53%
	Ni écriture ni lecture	18	35%	3	5%	31	60%
Sexe du chef de ménage	Homme	200	37%	39	7%	301	56%
	Femme	19	31%	4	8%	37	61%
Possession d'un CF avant l'opération	Oui	19	32%	3	5%	36	63%
	Non	200	37%	41	8%	301	56%

Comportement des ménages par rapport à la certification au cours de l'opération pilote

Rubrique	Libellés	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
		CF/demande de CF pour toutes les parcelles		CF/demande de CF pour une partie des parcelles		Aucun CF ni demande de CF pour mes parcelles	
Niveau de confort	Aisés	81	52%	30	19%	45	29%
	Intermédiaires	80	24%	50	15%	199	61%
	Précaire	28	25%	19	16%	68	59%
Biens en possession	Outils de production agricole	139	31%	83	19%	226	50%
	Animaux	181	31%	93	16%	302	52%
	Biens d'équipement	162	31%	88	17%	278	53%
	Aucun des biens cités possédés	4	56%	1	11%	2	33%
Période annuelle de rationnement alimentaire	Moins de 1 mois par an	32	29%	16	14%	62	56%
	De 1 mois à moins de 3 mois par an	73	30%	38	16%	131	54%
	De 3 mois à moins de 6 mois par an	54	29%	40	21%	93	50%
	De 6 mois à moins de 9 mois par an	24	50%	4	9%	19	40%
	Plus de 9 mois par an	6	44%	1	9%	6	47%
Nombre de parcelles par ménage	2 parcelles et moins	24	31%	7	8%	49	61%
	3 à 5 parcelles	119	31%	55	14%	209	55%
	Plus de 5 parcelles	46	33%	37	27%	55	40%
Superficie totale possédée par ménage	0.5 Ha et moins	116	29%	57	14%	225	56%
	Entre 0.5 et 1Ha	13	34%	9	24%	16	42%
	Entre 1 et 2Ha	24	30%	16	20%	41	50%
	Entre 2 et 5Ha	28	43%	10	16%	25	40%
	Plus de 5Ha	9	46%	6	29%	5	25%
Origine et ancienneté dans le village	Originaires	159	31%	84	16%	269	53%
	Migrants anciens (10 ans et plus)	17	40%	8	20%	17	40%

	Migrants récents (9 ans et moins)	13	29%	6	14%	25	57%
Commune habitée	Manjakatampo	38	28%	20	15%	78	57%
	Andriambilany	46	31%	22	15%	80	54%
	Behenjy	28	23%	22	18%	72	59%
	Fihaonana	43	63%	16	24%	8	13%
	Miantso	34	27%	18	14%	74	59%
Aptitudes en alphabétisme	Ecriture et lecture	175	33%	92	17%	265	50%
	Lecture uniquement	1	8%	1	8%	8	84%
	Ecriture uniquement	2	35%	1	12%	4	53%
	Ni écriture ni lecture	11	22%	5	10%	35	68%
Sexe du chef de ménage	Homme	164	30%	91	17%	285	53%
	Femme	25	42%	8	13%	27	45%
Possession d'un CF avant l'opération	Oui	46	81%	11	19%	0	0%
	Non	143	26%	88	16%	312	57%

Profil des parcelles par rapport au recensement

Rubrique	Libellés	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
		Parcelles recensées		Parcelles non recensées	
Type de parcelle	Rizière	998	92%	72	7%
	Baibofo	333	87%	46	12%
	Tanety	542	85%	87	14%
	Tany vohitra	489	87%	62	11%
	Terrain vide	18	66%	9	34%
Valorisation du terrain	Culture de riz	998	92%	73	7%
	Cultures vivrières	679	87%	94	12%
	Cultures maraichères	68	89%	7	9%
	Pâturages	13	84%	2	16%
	Bois	118	85%	20	14%
	Habitation	486	87%	62	11%
	Culture de fruits	2	100%	0	0%
Superficie	0.5 Ha et moins	2129	88%	244	10%
	Entre 0.5 et 1Ha	145	90%	14	9%
	Entre 1 et 2Ha	55	94%	3	6%
	Entre 2 et 5Ha	21	85%	4	15%
	Plus de 5Ha	3	100%	0	0%
Propriétaire officiel	Un membre du ménage en particulier	1179	88%	144	11%
	Le ménage en général	962	90%	96	9%
	Indivision avec la famille élargie	221	86%	26	10%
Mode d'acquisition	Achat	357	94%	22	6%
	Héritage	1803	89%	206	10%
	De fait après	160	86%	20	11%

	défriche/mise en valeur				
	Donation entre vifs	39	68%	18	32%
	Echange de parcelles	1	100%	0	0%
Années de possession	Depuis 15 ans et plus	1704	91%	153	8%
	De 10 à 14 ans	305	88%	37	11%
	De 5 à 9 ans	208	81%	41	16%
	Depuis moins de 5 ans	144	79%	35	19%
Mode de faire-valoir	Direct	1170	88%	137	10%
	Indirect	42	89%	5	11%
	Terrain non mis en valeur	1146	89%	124	10%
Litiges, conflits sur la parcelle	Oui	60	92%	4	7%
	Non	2301	89%	261	10%
	NSP/Refus	1	100%	0	0%
Documents possédés relatifs à la parcelle	Testament	87	91%	4	4%
	Acte de notoriété	90	92%	7	7%
	Acte de partage	357	92%	31	8%
	Acte de donation	122	97%	4	3%
	Acte de vente	259	92%	20	7%
	Titre foncier	52	85%	8	13%
	Doc prouvant l'accord et la vente	9	88%	1	12%
	Reçu de l'impôt foncier	105	97%	4	3%
	Grosse	1	10%	7	90%
	Cahier de partage	7	79%	2	21%
	Acte prouvant l'échange	6	100%	0	0%
	Certificat foncier avant opération	186	97%	3	2%
	Demande de titre initiée	79	95%	2	3%
	Aucun document	1002	84%	173	14%

Profil des parcelles objet de demande de certification au cours de l'opération pilote

Rubrique	Libellés	Effectifs	Fréquences	Effectifs	Fréquences
		Parcelles ayant fait l'objet d'une demande de CF		Parcelles n'ayant pas fait l'objet d'une demande de CF	
Type de parcelle	Rizière	413	47%	466	53%
	Baiboho	134	43%	179	57%
	Tanety	195	40%	293	60%
	Tany vohitra	171	39%	273	61%
	Terrain vide	6	41%	8	59%
Valorisation du terrain	Culture de riz	419	48%	461	52%
	Cultures vivrières	236	37%	394	63%
	Cultures maraichères	14	23%	48	77%
	Pâturages	4	35%	8	65%
	Bois	65	65%	36	35%

	Habitation	171	39%	270	61%
	Culture de fruits	0	0%	2	100%
Superficie	0.5 Ha et moins	807	42%	1109	58%
	Entre 0.5 et 1Ha	65	49%	67	51%
	Entre 1 et 2Ha	23	47%	26	53%
	Entre 2 et 5Ha	9	55%	8	45%
	Plus de 5Ha	3	100%	0	0%
Propriétaire officiel	Un membre du ménage en particulier	576	56%	454	44%
	Le ménage en général	263	29%	640	71%
	Indivision avec la famille élargie	74	39%	117	61%
Mode d'acquisition	Achat	179	59%	125	41%
	Héritage	631	39%	1001	61%
	De fait après défriche/mise en valeur	86	59%	61	41%
	Donation entre vifs	15	41%	22	59%
	Echange de parcelles	1	100%	0	0%
Années de possession	Depuis 15 ans et plus	642	42%	900	58%
	De 10 à 14 ans	112	40%	168	60%
	De 5 à 9 ans	92	50%	91	50%
	Depuis moins de 5 ans	66	56%	52	44%
Mode de faire-valoir	Direct	620	61%	389	39%
	Indirect	15	50%	15	50%
	Terrain non mis en valeur	278	26%	804	74%
Litiges, conflits sur la parcelle	Oui	24	46%	28	54%
	Non	890	43%	1182	57%
	NSP/Refus	0	0%	1	100%
Documents possédés relatifs à la parcelle	Testament	34	39%	53	61%
	Acte de notoriété	28	32%	62	68%
	Acte de partage	64	18%	294	82%
	Acte de donation	20	17%	102	83%
	Acte de vente	147	57%	113	43%
	Doc prouvant l'accord et la vente	6	75%	2	25%
	Reçu de l'impôt foncier	72	69%	32	31%
	Grosse	1	100%	0	0%
	Cahier de partage	1	13%	6	87%
	Acte prouvant l'échange	6	100%	0	0%
	Demande de titre initiée	79	100%	0	0%
	Aucun document	454	45%	547	55%