



*A vision for the future*  
International Conference on  
Agrarian Reform and Rural Development

**Étude de cas national**

**EXPERIENCE RECENTE  
DE MADAGASCAR  
ET DU  
PROGRAMME NATIONAL  
FONCIER**

Par

Émilie PELERIN

Rivo RAMBOARISON



Février 2006



## AVANT-PROPOS

Madagascar a, au cours de la dernière décennie, mis en œuvre diverses activités visant à apporter une solution à la crise foncière et domaniale. Le gouvernement a bénéficié de l'appui des organisations internationales ou bilatérales pour rénover les systèmes de gestion foncière existants liés aux procédures d'immatriculation, mais aussi pour mettre en œuvre des procédures innovantes de sécurisation foncière telle que la « Sécurisation Foncière Relative » ou SFR.

Après plus d'un siècle de présomption de domanialité, le gouvernement malgache s'est engagé en 2004 dans un vaste processus de réforme foncière. Un an après la présentation de la Lettre de Politique Foncière, il semble utile de faire un bilan de ce processus de réforme et des différentes expériences.

En vue de la Conférence sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (ICARRD), organisé à Porto-Alegre au Brésil, la FAO a chargé la cellule de Coordination du Programme National Foncier - Antananarivo, de l'élaboration de la présente **Étude de cas national** portant sur le processus de réforme malgache.

Le Programme National Foncier malgache présente des innovations pouvant susciter l'intérêt des décideurs (et des bailleurs de fonds).

La réalisation du document a été confiée à deux consultants Émilie PELERIN et Rivo RAMBOARISON.

Le présent document sera présenté par une délégation malgache du 7 au 10 mars prochain au Brésil.



## RESUME

Madagascar, de par son caractère insulaire, présente non seulement des caractéristiques écologiques uniques, mais également des particularités institutionnelles et sociales qui font du contexte foncier malgache une originalité.

L'histoire du foncier à Madagascar a été marquée par les grands changements politiques survenus depuis le 19<sup>ème</sup> siècle. Depuis l'indépendance, le cadre juridique est basé sur le monopole de l'État et la propriété privée attestée par le titre foncier. Toutefois, les citoyens malgaches ont rarement eu recours à l'immatriculation inspirée du *Torrens Act*. Les droits fonciers coutumiers ont continué à survivre et à évoluer en marge de la légalité foncière.

Actuellement le contexte foncier peut être considéré comme en « transition » : La gestion foncière traditionnelle recule face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. Les citoyens malgaches se tournent vers l'État et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Cependant, le dispositif législatif réglementaire complexe est mal compris, voire rejeté et souvent inaccessible à la majorité des usagers car, non ajusté aux réalités pratiques et économiques. Le décalage entre le besoin de sécurité foncière des individus et la capacité de l'État (pouvoir central) à délivrer des titres de propriété constitue un frein important au développement. Différentes initiatives et expériences ont été mises en œuvre dans le cadre de projets de développement mais ce n'est que depuis la fin des années 1990 que l'État s'est orienté vers la définition participative d'une nouvelle politique foncière.

Depuis mars 2004, le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche malgache en charge de la Direction des Domaines et des Services Fonciers, a initié un vaste programme appelé Programme National Foncier (PNF) destiné à sortir le pays de cette crise foncière et domaniale. La réforme présente des innovations remarquables qui dérogent au principe de présomption de domanialité en vigueur depuis plus de 100 ans. Il s'agit d'une part, de la décentralisation de la gestion foncière concrétisée par la mise en place de guichets fonciers communaux et intercommunaux ; d'autre part, d'une sécurisation foncière améliorée par la reconnaissance légale sous la forme de certificats fonciers, des « droits de propriété coutumiers ».

Un an après la présentation de la lettre de Politique foncière au Gouvernement, et après l'achèvement de la première étape qui a consisté à déterminer les orientations de la nouvelle politique foncière, la réforme en est dans sa phase 2 de mise en œuvre : la Phase Pilote. La cellule de coordination du PNF appuie la Direction des Domaines et des Services Fonciers pour la réalisation des opérations selon 4 axes stratégiques d'intervention : **Axe 1** : La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ; **Axe 2** : l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ; **Axe 3** : la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ; **Axe 4** : un programme national de formation aux métiers du foncier.

En 2005 les avancées ont été considérables : le gouvernement malgache a promulgué la Loi de cadrage 2005-019 (17 octobre 2005) qui modifie les principes régissant les statuts des terres à Madagascar ; Le 07 juillet 2005 a été inauguré le premier Guichet Foncier de l'île et le 02 février 2006 les premiers Certificats Foncier ont été délivrés.

Cependant, les divers axes de la réforme n'ont pas évolué à la même vitesse. Les discussions sur les premiers bilans à 1 ans, conduites dans le cadre de l'atelier national de synthèse du 09 février 2005 ont mis en évidence les préoccupations des divers acteurs. Elles sont liées, entre autre, au suivi-évaluation du programme, à l'intégration institutionnelle de la cellule de coordination, au rôle de la société civile dans le processus mis en place et au financement des structures décentralisé.

Les premières analyses montrent combien le processus participatif, bien que difficile à instaurer, est primordial dans la mise en œuvre d'une politique foncière.

De plus, si les premiers résultats sont significatifs, la poursuite du processus reste conditionnée à une volonté politique réaffirmée d'œuvrer pour développement rural, afin de garantir à tous et notamment aux plus démunis les droits de tenures et d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

## SUMMARY

Due in part to its isolated character, Madagascar presents not only unique ecological characteristics but also institutional and social particularities that make the context of Malagasy land tenure unique.

The political changes since the 19<sup>th</sup> century have marked the land tenure history of Madagascar. Since independence, the juridical framework has been based on State monopoly and private property attested by title. Nevertheless, Malagasy citizens have rarely registered their land as inspired by the Torrens Act. Customary land rights have continued to survive and evolve in the margins of legality.

Currently, the land tenure context can be considered in a state of "transition": Traditional land management is pulling back in the face of individualization and privatization of land. The Malagasy citizens turn to the State and its land tenure service to ensure their land rights. However, the complex and misunderstood legal regulations (often rejected and inaccessible to the majority of land users) are not adjusted to the current practical and economic realities. The disjunction between the need for individual tenure security and the State's capacity (central power) to deliver property titles constitutes a significant obstacle to development. Different initiatives and experiences were put in place within the framework of development projects, but it was not until the end of the 1990s that the State included a participatory vision in the new land policy.

In March 2004, the Minister of Agriculture, Livestock and Fisheries in charge of the Property and Land Tenure Services Directorate, began a programme called the National Land Programme (*Programme National Foncier* PNF) aimed at lifting the country out of the land crisis and property crisis. The reform presents remarkable innovations that move away from the principle of State control of untitled land in place for more than 100 years. The reform entails the decentralization of land management through the implementation of community and intercommunity Land Desks. It also entails the improved tenure security through legal recognition in the form of Land Certificates of "customary property rights".

A year after the presentation of the Land Policy to the Government and after reaching the first step of determining the orientation of the new land policy, the reform is in its second phase: Pilot Phase. The coordination unit of the PNF supports the Property

and Land Tenure Services Directorate to carry out the activities along 4 axes: i. Reorganization, modernization and computerization of the tenure and topographic information; ii. Improvement and decentralization of land management; iii. Renovation of land and property regulations ; iv. National programme for training land tenure specialists.

In 2005 considerable progress was made: the Malagasy government passed the *Loi de cadrage 2005-019* (17 October 2005) that modified the principles regulating the land statutes in Madagascar; On 7 July 2005 the first Land Desk was inaugurated and on the 2 February 2006 the first Land Certificates were delivered.

However, the different axes of the reform did not evolve at the same speed. The discussions of the over the first year's results during the national workshop on 9 February 2006 highlighted the worries of the different actors. The worries included the follow-up/evaluation of the programme, the institutional integration of the coordination unit, and the role of civil-society in the implementation process and the financing of decentralized structures.

The first analyses show the extent to which the participatory process – as difficult as it is – is crucial for the implementation of the land policy. Moreover, if the first results are significant, the next steps of the process are still conditioned by the political to guarantee to all citizens, and notably the marginalized, tenure rights and access to land and natural resources.



# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS.....   | II        |
| RESUME .....  | III       |
| SUMMARY .....   | IV        |
| INTRODUCTION.....   | 1         |
| <b>1. LE CONTEXTE FONCIER MALGACHE .....</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1. LES EVOLUTIONS HISTORIQUES ET JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE MALGACHE .....   | 2         |
| 1.1.1. <i>Les droits fonciers coutumiers et le système de l'immatriculation.....</i>  | 2         |
| 1.1.2. <i>Les projets de sécurisation foncière et l'élaboration d'une nouvelle politique foncière.....</i>                          | 4         |
| 1.1.3. <i>La concertation multi-acteurs et la première tentative de réforme foncière.....</i>                                       | 9         |
| 1.2. LE CONTEXTE DE CRISE FONCIERE ET DOMANIALE.....  | 10        |
| 1.2.1. <i>Les origines de la crise.....</i>   | 10        |
| 1.2.2. <i>Les constats de la fin des années 1990.....</i>   | 10        |
| 1.2.3. <i>Les conséquences de la crise sur la vie économique et sociale.....</i>  | 11        |
| 1.2.4. <i>Les enjeux fonciers au début de la dernière décennie.....</i>   | 11        |
| 1.3. LA REFORME FONCIERE POUR SORTIR DE LA CRISE .....  | 12        |
| 1.3.1. <i>La relance d'une unité technique de préparation du programme national foncier et la lettre de politique foncière.....</i> | 12        |
| 1.3.2. <i>La réforme foncière et ses orientations.....</i>  | 12        |
| 1.3.3. <i>La stratégie de mise en œuvre de la réforme.....</i>  | 13        |
| <b>2. LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER (PNF) .....</b>   | <b>17</b> |
| 2.1. AXE 1 : MODERNISATION DES SERVICES FONCIERS .....  | 17        |
| 2.1.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 17        |
| 2.1.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 17        |
| 2.1.3. <i>Réalisations .....</i>  | 18        |
| 2.2. AXE 2 : DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE .....  | 19        |
| 2.2.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 19        |
| 2.2.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 22        |
| 2.2.3. <i>Réalisations .....</i>  | 23        |
| 2.3. AXE 3 : RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE ET DOMANIALE.....   | 24        |
| 2.3.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 24        |
| 2.3.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 25        |
| 2.3.3. <i>Réalisations.....</i>   | 26        |
| 2.4. AXE 4 : INFORMATION ET FORMATION AUX METIERS DU FONCIER .....  | 26        |
| 2.4.1. <i>Objectifs et principes d'intervention.....</i>  | 26        |
| 2.4.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 27        |
| 2.4.3. <i>Réalisations.....</i>   | 27        |
| <b>3. ANALYSE DE LA DYNAMIQUE DE REFORME FONCIERE.....</b>  | <b>29</b> |
| 3.1. SYNTHESE ET ANALYSE CRITIQUE DE L'EXPERIENCE D'UN AN DE REFORME .....  | 29        |
| 3.1.1. <i>Bilan de la Phase 1 : Détermination des orientations.....</i>   | 29        |
| 3.1.2. <i>Bilan de la Phase 2 : Phase de démarrage .....</i>  | 30        |
| 3.2. LES FACTEURS LIMITANT ET LES QUESTIONS A APPROFONDIR.....  | 33        |
| 3.2.1. <i>Les orientations politiques .....</i>   | 33        |
| 3.2.2. <i>Le financement de la réforme.....</i>   | 34        |
| 3.2.3. <i>Le contrôle et le suivi .....</i>   | 35        |
| 3.2.4. <i>La cohérence entre les différents acteurs de la réforme .....</i>   | 36        |
| 3.2.5. <i>Les questions à approfondir.....</i>  | 37        |
| 3.3. UNE AUTRE IMAGE DU FONCIER A MADAGASCAR.....   | 37        |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>TABLE DES MATIERE .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>LISTE DES ANNEXES .....</b>  | <b>43</b> |

## INTRODUCTION

Le contexte national malgache peut être considéré « en transition », aussi bien pour ce qui est de la décentralisation que dans ce qui touche le domanial et le foncier.

D'une manière générale on observe un recul de la gestion foncière traditionnelle face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. Les citoyens malgaches se tournent vers l'État et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Le dispositif législatif et réglementaire actuel, complexe, est mal compris, voire rejeté, et souvent inaccessible à la majorité des usagers car, il est entre autre, non ajusté à leurs réalités pratiques et économiques.

La crise domaniale et foncière déstabilise à la fois la vie sociale et la vie économique du pays limitant ainsi les opérations de développement.

Depuis une quinzaine d'années, pour faire face à la crise, divers opérations de sécurisation foncière ont été conduites à Madagascar. L'une des initiatives les plus innovantes a été la Sécurisation Foncière Relative ou SFR mise en œuvre dans le cadre de la Loi GELOSE (Gestion Locale Sécurisé : Loi 96-025 du 30 septembre 1996) portant sur la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

Il faut cependant attendre 1997 pour que soit engagé, avec l'appui des bailleurs de fonds et sur la base de réflexions multi-acteurs (société civile, service public et bailleurs de fonds), un processus régional et national participatif d'élaboration d'une nouvelle politique foncière.

Finalement, en février 2005 l'Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier (PNF) présentait les orientations de la réforme dans la lettre de politique foncière.

Celle-ci marque une rupture historique avec plus de 100 ans de principe de présomption de domanialité. La gestion foncière décentralisée est concrétisée par la création de guichets fonciers communaux et/ou intercommunaux ayant en charge la propriété privée non-titrée. Ces services administratifs de la collectivité décentralisée reconnaissent légalement les droits de propriété traditionnels sous la forme d'un acte : « **le certificat foncier** ».

La réforme mise en œuvre par la Cellule de Coordination du PNF (CC du PNF) s'organise selon 4 axes. **Axe 1** : La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ; **Axe 2** : l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ; **Axe 3** : la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ; **Axe 4** : un programme national de formation aux métiers du foncier.

Après un an de mise en œuvre il paraît opportun d'établir un premier bilan et d'évoquer des perspectives.

# 1. LE CONTEXTE FONCIER MALGACHE

## 1.1. Les évolutions historiques et juridiques de la politique foncière malgache

Le cadre juridique malgache est depuis très longtemps basé sur le monopole de l'État et la propriété privée.

### 1.1.1. Les droits fonciers coutumiers et le système de l'immatriculation

L'histoire foncière de Madagascar est largement marquée par le principe de domanialité.

Au 19<sup>ème</sup> siècle il s'agit d'une domanialité issue de la monarchie. Le régime des terres s'appuie sur le droit éminent du roi sur les terres du royaume, sur l'attribution de terres à certaines catégories sociales privilégiées et sur la reconnaissance de droits de jouissance ou droits d'usages aux communautés rurales locales (*Fokonolona*, clans et lignages divers) en fonction de leur reconnaissance et soumission à l'autorité royale. C'est un ensemble de règles orales qui s'appuie, en 1861 sur le « Code des 305 articles ».

Avec la colonisation, le principe de domanialité est repris mais au bénéfice de l'État français. Le pouvoir colonial, pour faciliter, favoriser l'accès à la terre des colons et afin d'insérer l'agriculture malgache dans des circuits marchands d'exportation institue un régime d'appropriation privée selon le système de l'immatriculation foncière et du titre de propriété enregistrés dans le livre foncier (Loi du 09 février 1911). Les modalités coutumières d'appropriation foncière des malgaches sont ainsi réduites à de simples « droits de jouissance ». Pour obtenir légalement la propriété d'un terrain, le citoyen malgache doit faire preuve de son droit. Simple preuve orale pour un droit de propriété antérieur à 1896, elle est durcie à partir de 1926, par l'exigence d'une mise en valeur d'au moins 30 ans, et cela afin de ne pas gêner l'installation des colons.

Avec l'indépendance, certains textes ont été modifiés : l'immatriculation dite indirecte a remplacé l'immatriculation directe ; le « nouveau » cadastre a remplacé le cadastre indigène, etc. Mais au delà de ces changements de noms, on constate une continuité dans l'évolution de la législation foncière. La présomption de domanialité est reconduite.

Les principes de base du régime foncier sont alors :

- L'État est propriétaire de tout ce qui n'est pas immatriculé ou terres domaniales (Article 11 de la loi 60 004 du 15 février 1960 modifié par l'Ordonnance n°62-047 du 20 septembre 1962 relative au domaine privé national). « toutes les terres vacantes et sans maître » continuent d'appartenir au domaine privé national (Article 4 de la loi 60 004).
- La seule propriété reconnue et garantie est la propriété privée issue d'une procédure d'immatriculation empruntée au début du 20<sup>ème</sup> siècle du *Torrens Act*. Australien (du 2 juillet 1858). Il consiste, après opérations préalables de délimitation et de bornage d'une terre, à enregistrer dans les livres fonciers tenus par l'administration foncière, à un compte ouvert spécialement pour l'immeuble, l'ensemble des droits réels qui s'y appliquent.

- L'appropriation est basée sur la mise en valeur des terres. La constatation d'une mise en valeur « emprise personnelle, réelle, évidente et permanente » durant au moins dix ans permet d'accéder à un titre domanial puis à son immatriculation. (Loi n°60-004 du 15 février 1960, Ordonnance n°60-146 du 3 Octobre 1960 et Décret d'application n°60-529).

Le système de l'immatriculation correspond à un degré de sécurisation optimale. Le titre foncier confère à son titulaire l'ensemble des prérogatives juridiques de la propriété, y compris le pouvoir de disposition.

Pourtant le système n'a pas donné les effets escomptés de sécurisation, tant pendant la période coloniale qu'après l'indépendance. En effet, les populations rurales n'ont pas sollicité le bénéfice ou n'ont pas pu bénéficier de l'immatriculation foncière. L'immatriculation et le cadastrage se sont avérés des procédures coûteuses, longues, complexes, inconnues des paysans et, de façon générale, hors de portée des majorités rurales.

Les droits fonciers coutumiers ont continué à survivre et à évoluer sous l'influence de facteurs à la fois démographiques, économiques et sociaux et ceci en marge de la légalité foncière.

Les « *taratasy* » ou « petits papiers » (document tamponné qui matérialise et renforce un droit ou un arrangement conclu entre deux acteurs devant témoin) jouissent d'une certaine légitimité sociale. Ils sont au centre des rapports fonciers locaux et influencent même les pratiques administratives. En effet, sur la côte Est, dans le Sud-ouest de Madagascar, dans le Menabe, à Bemaraha, sur les Hautes Terres, cette organisation et cette gestion foncière communautaires coutumières ont laissé des traces dans les systèmes fonciers actuels.

La situation est paradoxale : les institutions et les réglementations officielles légales ne sont pas légitimées, tandis que les logiques et des pratiques locales légitimées ne sont pas légalisées.

La proclamation de la propriété foncière étatique est restée théorique pour la majorité des acteurs ruraux pendant que les droits coutumiers continuaient d'être vivaces.

Après plus de 100 ans d'application du principe de présomption de domanialité, à peine 15% du territoire ont fait l'objet d'une immatriculation.

Si la possession paysanne n'est pas légalisée, elle est toutefois mieux tolérée que par le passé. Sous la 2<sup>ème</sup> République on assiste à une certaine avancée dans les revendications foncières paysannes avec le slogan « la terre à celui qui la travaille ».

D'une façon générale, on reconnaît que le système de l'immatriculation n'a pas permis de sécuriser massivement les droits des paysans sur la terre.

### 1.1.2. Les projets de sécurisation foncière et l'élaboration d'une nouvelle politique foncière

#### ► **La gestion des ressources naturelles et le foncier**

A la fin des années 1980, alors que se développe le concept de développement durable, le bilan environnemental malgache est catastrophique. Les résultats de la gestion étatique des ressources renouvelables basée sur l'exclusion des populations locales sont mitigés.

Dès 1990, Madagascar s'engage dans une vaste politique environnementale visant à engager les communautés effectivement implantées localement dans la gestion des ressources naturelles renouvelables de leur terroir. Pour cela elle se dote en 1987-88 d'un Plan National d'Action Environnemental (PNAE) qui se décompose en 3 programmes environnementaux (PE). Les analyses des pressions sur les ressources ont permis de constater des liens entre l'insécurité foncière et la dégradation environnementale. Une meilleure sécurisation foncière dans les zones rurales a été considérée comme l'une des conditions essentielles au développement et à une évolution durable de la population

Ainsi, s'est-on lancé dans la recherche de différentes approches et outils de sécurisation foncière pour les occupations agricoles et pour les périmètres de ressources à protéger.

#### ► **Les différentes approches et outils de sécurisation foncière**

De nombreux secteurs (comme tout à l'heure ce mot secteur ne paraît pas clair) et projets se sont intéressés à la gestion foncière à Madagascar mais de façon parfois désordonnée, cloisonnée et surtout sans véritable continuité tant dans les investissements que dans le renforcement des capacités locales à gérer les inventaires fonciers et à conserver les informations.

Les différents systèmes de sécurisation foncière utilisés ont presque toujours été associés à une approche de gestion des ressources naturelles et/ou du terroir.

#### ● **Le Programme cadastre des aires protégées**

Lors de la préparation du volet "cartographie-cadastre-téledétection" du PNAE un groupe de travail a proposé une série d'actions sur 15 ans afin d'établir un programme cadastral généralisé pour l'ensemble du pays. La proposition était pertinente et détaillée mais extrêmement coûteuse (167 million US \$ sur 15 ans).

*Remarque :* Notons qu'en parallèle à la préparation du PE1, le gouvernement de Madagascar a aussi préparé un projet national cadastre en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD). Ce projet, mis en vigueur en 1992, a été suspendu peu après, en 1993, faute de non-paiement des dettes de Madagascar à la BAD. En conséquence, il n'y a jamais eu de projet d'envergure nationale pour appuyer la mise en œuvre d'un cadastre généralisé.

Selon les recommandations du PNAE pour Madagascar, en 1988, une composante « cadastre » a tout de même été définie pour appuyer la composante « patrimoine national et biodiversité » du PE1. Les actions de cadastre et d'immatriculation du PE1 étaient concentrées dans et aux alentours des aires protégées.

Cette procédure, (initiative du gouvernement: ordonnance n°74-034 du 10 décembre 1974 complétant la Loi 67-029 modifiant la loi 60-004), implique l'enregistrement collectif de terres selon trois modalités : **le cadastre physique** (relevé des parcelles et des droits sur les terres), **le cadastre juridique** (clarification légale et examen des litiges sur les droits de propriété), et le **cadastre administratif** (immatriculation de la terre auprès de l'administration).

A la date de clôture du PE1 en juin 1997, 838 000 hectares (sur un objectif initial de 2 000 000 ha) avaient été identifiés et délimités en parcelles. Ceci correspondant à sept aires protégées avec leur zone périphérique sur 14 initialement prévues. Il s'agit notamment de Beforona, aux abords du parc national d'Andasibe ainsi que Ranomafana.

Les actions de terrain du Programme étaient basées sur des procédures cadastrales classiques dans lesquelles seuls les représentants des services domaniaux et topographiques interviennent. La longueur des procédures et les difficultés techniques liées à la gestion des aires protégées ont entraîné des retards de réalisation. Le programme cadastre n'a pas eu les résultats escomptés sur la sécurisation foncière.

- **La Sécurisation Foncière Relative ou SFR dans le cadre de la Loi GELOSE**

Les résultats du PE1, en deçà des attentes, ont conduit, dès 1995 et en vue du PE2, à envisager des objectifs plus généraux de sécurisation foncière et à jeter les bases d'une nouvelle politique orientée vers la décentralisation.

Ainsi, à l'initiative d'experts français (notamment du CIRAD), plusieurs études se sont intéressées aux diverses formes de gouvernance locale, de gestion des feux et des modalités de tenue foncière.

Sur cette base, en 1994-95, des ateliers et colloques nationaux (Mantsoa, 1994 ; Mahajanga, 26 novembre 1994), ont permis l'expression de revendications locales et l'émergence de l'idée fondamentale que :

« en liaison avec une sécurisation foncière indispensable, la gestion des ressources naturelles est conditionnée à la participation effective des communautés locales selon une démarche contractuelle et patrimoniale,.

Le projet de loi sur la GEstion LOcale SEcurisé ou GELOSE élaboré lors du colloque national d'Antsirabe (12 mai 1995) supporté par l'aide internationale, est adopté par le gouvernement en 1996 (Loi 96-025 du 30 septembre 1996). Cette nouvelle démarche s'inscrit dans le contexte de la nouvelle loi de décentralisation adoptée en avril 1995.

La loi GELOSE est une loi cadre qui fixe les règles générales des opérations de transfert de gestion des diverses ressources renouvelables aux communautés rurales de Madagascar, dans le cadre d'un contrat qui fixe les droits et les obligations des trois parties que sont les communautés locales, les collectivités décentralisées (communes) et l'État.

La même année, 1996, lors du colloque international sur le foncier et la gestion des ressources naturelles, la direction des domaines et du cadastre propose la "Sécurisation Foncière Relative" (SFR), comme un des modes envisageables de sécurisation foncière. La SFR, a été adoptée par le gouvernement en 1998 (décret interministériel 98-610 du 13 août 1998).

La fusion de la thématique de gestion locale communautaire et de celle de la sécurisation foncière relative a servi de base à la définition de la composante « GELOSE » (Gestion Locale Sécurisée) du PE2

Dans les faits, la SFR ne peut être mise en œuvre en dehors du cadre des contrats de gestion réglementés par la loi GELOSE. Elle consiste en un inventaire foncier. Il s'agit d'une enquête collectant des informations sur chaque parcelle d'une zone déterminée, complétée par un relevé topographique du périmètre de la zone et du parcellaire interne, réalisé par un géomètre de la DGDSF ou par un géomètre assermenté. Elle débouche sur un plan foncier collectif basé sur la constatation administrative et publique des possessions de chacun sur le terroir concerné.

La SFR « constate uniquement le droit de jouissance des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière » (article 2 du décret).

Les droits sont convenus entre les parties mais ne sont pas garantis par l'État de façon inattaquable et absolue : il ne s'agit pas d'un titre de propriété. L'opération peut cependant être suivie :

- (1) d'une « Sécurisation Foncière Intermédiaire » SFI qui consacre les droits par jugement d'un tribunal terrier ;
- (2) d'une procédure d'immatriculation « classique » sous le nom de Sécurisation Foncière Optimale, SFO.

La SFR se conclut par l'immatriculation collective des parcelles du périmètre sur demande de la communauté.

Dans le cadre du lancement des processus GELOSE, la SFR a commencé à être mise en œuvre dans plusieurs régions du pays (Tulear, Andapa). Le projet PCDI (Projet de Conservation et de Développement Intégré) du WWF basé à Andapa est l'un des premiers opérateurs à avoir engagé sur le terrain un processus GELOSE / SFR. A Belambo-Lokoho, l'opération a démarré en mars 1999 ; l'inventaire foncier a été finalisé en juin 2000,

Le nombre d'opérations de SFR est limité car leur mise en œuvre est conditionnée aux contrats de gestion GELOSE. De plus, les collectivités locales doivent bénéficier d'un appui technique extérieur pour leur réalisation. Lorsque la SRF évolue vers la SFO (dans la majorité des cas) la mise à jour des mutations foncières pose problème et finalement la procédure dans son ensemble reste lourde et compliquée.

Le caractère transitoire donné à la SFR vers l'obtention d'un titre foncier confirme la logique de domanialité.

### ● **L'Opération Domaniale Concertée ou ODOC**

Les premières ODOC sont apparues vers le milieu des années 1980 à l'initiative des services techniques fonciers. Il s'agissait alors de faire face à l'explosion de demandes d'immatriculation enregistrées aux services des domaines.

Le traitement collectif des demandes et les études menées ont abouti à l'adoption d'un schéma de procédure respectant les phases réglementaires (Loi 60-004 du 15 février 1960 et ordonnance 60-146) et recherchant un bon rendement avec un minimum de dépenses.

Définie par un arrêté ministériel, l'ODOC se fait à l'initiative de l'administration sur des zones (environ 200 hectares) à forte occupation pour traiter de façon groupée un ensemble de demandes individuelles.

L'ODOC a été menée dans le cadre de différents projets dont le projet de conservation et de développement intégré : Projet Masoala, géré par CARE International Madagascar, à Sahafary. Depuis la fin des années 1990, le FIFATA (*Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha* ou « Association pour le Progrès des Paysans ») expérimente le système ODOC dans cinq régions de Madagascar, au travers de ses fédérations régionales qui jouent le rôle de médiateurs fonciers: VFTV dans le Vakinankaratra, FIFATAM dans l'Amoron'i Mania, FFTS dans la Sofia, VFTM dans le Menabe, et VOMBO dans le Bongolava.

L'ODOC, n'a pas eu les résultats escomptés en termes d'abaissement des coûts et d'accélération de la procédure.

- **La Dotation foncière**

La procédure de dotation foncière est définie par l'article n°31 de la loi 60-004 relative au domaine national (modifiée par l'Ordonnance n°62-047 du 20 septembre 1962): « Lorsque des habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale, pourra obtenir lesdits terrains en dotation ».

Bien qu'ancienne, cette procédure a été rarement mise en œuvre. Elle a notamment été testée au début des années 90 par le projet Imamba-Ivakaka et la CIRDOMA d'Ambatondrazaka ainsi que par des projets financés par la Coopération Suisse dans l'Imerina et, un peu plus tard, dans le Menabe.

Pratiquement, cette procédure limite le parcours dans le circuit administratif, à la seule procédure de dotation à la collectivité locale (ex : Fokontany).

Après le titre foncier établi au nom de la collectivité, cette dernière signe avec ses membres un « acte de cession gratuite » sous condition résolutoire de mise en valeur, puis un « acte de reconnaissance de propriété définitive » et morcellement du titre-mère.

La phase de dotation aux collectivités, comme la phase de morcellement individuel, se sont heurtées à des formalités administratives complexes, et longues.

- **Les initiatives locales**

Diverses initiatives locales visant à trouver des solutions aux problèmes de sécurisation foncière sont apparues dans certains secteurs.

La commune rurale de Vinaninkarena (Région Vakinankaratra) par exemple, a mis spontanément en place un système de plan parcellaire sous forme de croquis manuels et d'état parcellaire, en vue de réduire les conflits fonciers et d'accroître la fiscalité locale.

De la même manière les communes rurales d'Isalo et d'Ankotrofotsy (Région Menabe) ont mis en place le *bokin-tany* (littéralement : cahier de la terre).

L'objectif est d'une part de réduire la spoliation des terres par les personnes extérieures aux deux communes, et d'autre part d'obliger la population à cultiver au minimum 0,5 ha par famille afin d'éviter les vols sur pied.

*Annexe 1 : Les différentes options de sécurisation foncière*

► **Parallèlement : Réflexion pour l'élaboration d'une nouvelle politique foncière**

Les premières analyses des expériences de sécurisations foncières ont mis en évidence les lacunes et la nécessité de concevoir une stratégie plus globale. Celle-ci devant permettre, un développement cohérent et complémentaire à l'échelle nationale, répondant aux différents besoins et stratégies des divers secteurs et acteurs de développement économique et social.

Ainsi, dès le milieu des années 1990, les recherches et les actions sur les questions foncières s'orientent vers la définition d'une nouvelle politique foncière. L'importance et la complexité du sujet ont incité, sous PE2, plusieurs bailleurs de fonds à former un groupe de concertation. Les différents échanges de ce groupe de bailleurs ont fait émerger l'intérêt

- d'une part d'établir à terme un code foncier moderne qui soit un véritable outil de développement multisectoriel et qui soit le résultat d'un processus participatif
- d'autre part et plus immédiatement de renforcer les capacités des opérateurs pour permettre le développement d'inventaires fonciers en zones rurales et urbaines selon des méthodologies harmonisées et adaptées aux contraintes économiques du pays.

Enfin, en 1997, la Direction Générale des Domaines et des Services Fonciers (DGDSF) lance, avec l'appui des bailleurs de fond, un processus régional et national participatif d'élaboration d'une nouvelle politique foncière.

Depuis une quinzaine d'années, le gouvernement malgache cherche à améliorer l'accès à la propriété des citoyens malgaches, notamment dans le monde rural.

Toutefois, force est de constater que, les différentes expériences en matière de sécurisation foncière sont directement (« Cadastre, ODOC) ou indirectement (SFR vers SFO) basées sur la procédure d'immatriculation. Elles ne dérogent donc pas à la présomption de domanialité.

Malgré les efforts entrepris, ces différentes procédures n'ont pas les succès escomptés. De plus, les lourds financements engagés dans certains de ces projets, (dont le « Projet Cadastre » par la Banque Mondiale) ont montré que les moyens financiers à eux seuls ne permettaient pas de modifier de manière significative le contexte foncier malgache.

### 1.1.3. La concertation multi-acteurs et la première tentative de réforme foncière

Dans la deuxième moitié des années 1990, le gouvernement malgache marque sa volonté de réforme de la politique foncière et un intérêt manifeste pour une participation des usagers au processus de sécurisation.

En avril 1999, un atelier multi-acteurs organisé par la Coopération française et l'Union Européenne a permis de collecter des informations, de comparer des expériences et de mettre en évidence la crise domaniale et foncière. Les résultats de cet atelier vont fournir des pistes de réflexions et de travail pour la conception de la nouvelle politique foncière. Les bailleurs de fonds qui soutiennent le processus de réforme conditionnent la suite de leur appui à l'émergence d'une initiative malgache concrète.

En novembre 1999, le Groupe multi-bailleurs sur le foncier propose la création d'une unité technique malgache de préparation du Programme National Foncier (PNF) comme première étape du processus de réforme.

Une Unité Technique de Préparation (UTP) d'un Programme National Foncier (PNF) a ainsi été mise en place en 2000 par arrêté ministériel à la demande du Premier Ministre. L'objectif est de préparer et de concevoir, en étroite collaboration avec les autres départements ministériels concernés par la problématique du foncier, un projet de programme à soumettre au Gouvernement. L'UTP est constituée de plusieurs responsables de départements administratifs. Elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire.

Un premier document de politique foncière (PNF) est présenté à un groupe de Bailleurs de Fonds en 2001. Le programme présente quatre axes et s'oriente particulièrement vers de nouvelles procédures de sécurisation foncière (cadastre nouvelle formule en particulier) déclinée en Sécurisation Foncière Relative (SFR), Sécurisation Foncière Intermédiaire (SFI) et Sécurisation Foncière Optimale (SFO). Les événements politiques de janvier 2002 ont freiné la mise en œuvre du programme.

En 2002, les Services des Domaines ont été fusionnés avec les Services des Topographies. La DGDSF, a été transférée au Ministère de L'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). C'est sous ce nouvel organisme de tutelle que le document PNF préparé par la DGDSF a une nouvelle fois été présenté aux Bailleurs de fonds qui sollicitent des modifications.

Au début des années 2000, le gouvernement malgache, inspiré des expériences et des réflexions multi-acteurs, met en œuvre une unité technique de préparation de la réforme. Malgré les recommandations extérieures cette UTP est constituée de représentants du gouvernement et exclut la société civile du processus de réflexion.

Le premier document de PNF, orienté vers la poursuite du projet cadastral et vers une diffusion du système SFR, ne présente pas de véritables innovations mais servira de base à l'élaboration à la réforme actuelle.

## 1.2. Le contexte de crise foncière et domaniale

### 1.2.1. Les origines de la crise

#### ► **Situation de « Transition » foncière et inaccessibilité de l'immatriculation foncière**

A Madagascar il existe un double système de normes, de règles et d'instances, sur lequel s'appuient les acteurs pour asseoir leurs droits fonciers : un système lié à l'émergence de l'État moderne d'une part ; un ou plutôt des systèmes locaux d'autre part.

Pour le droit de l'État et les normes malgaches, la sécurisation foncière équivaut à la détention d'un titre foncier, dont le caractère définitif et inattaquable, garantit la propriété. Le droit moderne malgache nie le droit coutumier mais tolère les modalités coutumières de gestion des conflits qui ont persisté, avec comme conséquence, une pluralité de normes et d'instances intervenant sur le foncier accroissant par là l'ambiguïté et donc les conflits.

Dans un contexte social qui évolue et se complexifie, les citoyens malgaches se tournent de plus en plus vers l'État et les services fonciers pour faire valoir leur droit sur la terre. En 2005, un demi-million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers.

Les procédures de sécurisation foncière proposées par les services fonciers sont basées sur l'immatriculation et le cadastrage. Celles-ci se sont avérées des procédures coûteuses, longues, complexes, inconnues des paysans et, de façon générale, hors de portée des majorités rurales ou n'ayant pas donné les effets de sécurisation escomptés.

En effet, la procédure d'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le coût moyen pour l'obtention d'un titre est estimé à 3.000.000 Fmg (276,4 US \$) et les délais sont parfois supérieurs à une quinzaine d'années.

#### ► **Inefficacité des services fonciers**

Les services fonciers sont, par ailleurs, peu nombreux sur le territoire malgache. En effet, il existe à Madagascar 29 services fonciers déconcentrés pour un territoire divisé en 1557 communes, 111 départements et 22 régions. Ces services sont techniquement et géographiquement loin des populations locales.

De plus, leurs moyens matériels et humains ne suffisent pas. En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent fonctionner avec moins de 200 US \$ par an.

### 1.2.2. Les constats de la fin des années 1990

Les constats à l'origine de la nouvelle politique foncière sont les suivants :

- Deux sources de droit que sont le coutumier et le droit d'État coexistent et sont des facteurs de l'insécurité foncière.

- Les services domaniaux et fonciers sont saturés : 1,5 millions de demande en 2005.
  - La sécurisation foncière est très limitée : seule 330 000 titres ont été établis depuis un siècle. Actuellement le rythme annuel de délivrance d'actes stagne autour de 1 000 titres et les enregistrements de mutations sont rares
  - Les paysans malgaches ne disposent pas de structure de gestion foncière de proximité : 29 services fonciers déconcentrés pour couvrir un territoire de 587 040 km<sup>2</sup>.
  - L'insécurité foncière se généralise. Les conflits fonciers et la corruption se développent
  - Des « intermédiaires » dans les procédures de sécurisation abusent des paysans.
  - Les archives et documents fonciers sont incomplets, détériorés et/ou en décalage avec les réalités de terrain.
- Remarque* : Les titres fonciers qui ont été émis font rarement l'objet de mise à jour : les transactions foncières ne sont pas enregistrées.
- Remarque* : Un certain nombre de terrain ont fait l'objet d'une procédure d'immatriculation mais qui a pas aboutit à l'inscription au registre foncier et à l'émission d'un titre.

### 1.2.3. Les conséquences de la crise sur la vie économique et sociale

La crise domaniale et foncière a eu pour conséquence de limiter les investissements privés. En effet, les producteurs et autres investisseurs hésitent à valoriser des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. La prolifération des conflits sur la terre nuit au maintien de l'ordre public et limite donc les opérations de développement. Dans ce climat social dégradé les tribunaux, ultime recours en matière de litiges fonciers, sont saturés, ce qui entraîne des dysfonctionnements et des pertes d'efficacité.

L'absence de cartographie claire limite la mise en place de fiscalité locale. Les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central : la décentralisation est bloquée. Finalement, la baisse de qualité des services publics en matière de gestion foncière entraîne une perte de crédibilité de ces derniers et par là, de l'État lui-même.

### 1.2.4. Les enjeux fonciers au début de la dernière décennie

Au début du 21<sup>ème</sup> siècle le gouvernement malgache doit faire face aux enjeux fonciers suivant :

- ⇒ Rénover et rendre plus efficace les services des domaines et des topographies.
- ⇒ Réconcilier la légitimité des pratiques foncières avec la légalité de textes réglementaires en mettant en place un nouveau système de sécurisation innovant.
- ⇒ Rendre plus accessible et pratique la gestion foncière en la décentralisant au niveau local.
- ⇒ Simplifier et harmoniser les textes législatifs existants en tenant compte du diagnostic de crise du schéma domaniale.

- ⇒ Inclure la société civile dans le processus de réflexion et de définition d'une nouvelle politique foncière.

La crise domaniale et foncière s'est aggravée au fil du temps jusqu'à atteindre une ampleur telle qu'une réforme profonde du système juridique et des pratiques s'impose de façon impérieuse.

### 1.3. La Réforme Foncière pour sortir de la crise

La nouvelle politique foncière a été construite sur la base des expériences passées.

#### 1.3.1. La relance d'une unité technique de préparation du programme national foncier et la lettre de politique foncière

A partir de 2004, le MAEP a proposé les éléments d'une relance du PNF, conçue dès 2000 mais restée en suspens depuis cette date. Ces propositions ont été discutées et enrichies par une série de concertations organisées dans le cadre d'une Unité Technique de Préparation (UTP) du PNF.

Cette unité, est composée de trois collègues représentant les élus, la société civile et les ministères concernés par la sécurisation foncière.

L'unité technique s'est réunie à deux reprises le 10 novembre et 14 décembre 2004 afin de débattre et de déterminer les orientations de la politique foncière rassemblée dans la lettre de politique foncière. Celle-ci, présentée au public le 8 février 2005 par le Gouvernement malagasy, a été validée lors du conseil de gouvernement du 3 mai 2005.

Quatre mois plus tard, et à la suite d'un séminaire interne organisé les 15 et 16 juin 2005, un premier canevas de programmation a été présenté au cours d'un atelier afin de recueillir les réactions et commentaires des partenaires techniques et financiers.

Le programme national foncier a donc été officiellement lancé, et la cellule de coordination créée le 21 et 22 juin 2005.

La société civile est associée au processus de réflexion et de construction de la réforme. Le gouvernement montre une véritable volonté politique saluée et encouragée par les bailleurs de fonds.

#### 1.3.2. La réforme foncière et ses orientations

##### ► **Une réforme en cohérence avec les orientations nationales et sectorielles**

La problématique foncière et la nécessité de réforme apparaissent comme des éléments clé dans la plupart des documents d'orientations nationales et sectorielles.

La politique foncière, par ses effets positifs sur la sécurisation des investissements, est l'un des principaux leviers susceptibles de favoriser le « passage d'une économie de subsistance à une économie de marché » présenté comme l'un des premiers objectifs de la politique générale de l'État pour 2005.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR), le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR), le Plan Directeur Quinquennal pour le Développement Rural (2004 / 2009) font tous apparaître la nécessité d'une meilleure sécurisation foncière dans les zones rurales comme une des conditions essentielles au développement et à une évolution durable de la population.

► **Les orientations de la Réforme**

- **La Politique Foncière a pour finalité** une gestion foncière favorable à l'investissement privé ; à la production agricole ; à la gestion, à la protection, à la restauration et au renouvellement des ressources naturelles ; ainsi que le développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité.
- **L'objectif principal** est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.
- **Les Axes stratégiques de la réforme** pour atteindre cet objectif sont :
  - **Axe 1** : La restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ;
  - **Axe 2** : L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
  - **Axe 3** : La rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
  - **Axe 4** : L'information et un programme national de formation aux métiers du foncier.
- **Les deux principales innovations** sont étroitement corrélées. Il s'agit
  - ⇒ d'une part, de la décentralisation de la gestion foncière concrétisée par la mise en place de guichets fonciers communaux ou intercommunaux ;
  - ⇒ d'autre part, de la sécurisation foncière améliorée par la reconnaissance légalement établie par des certificats fonciers, des droits reconnus localement sur les terres, légalement appelés « *droits de jouissance* ».

*Annexe 2 : Le processus de réforme foncière*

Les orientations de la réforme sont en cohérences avec les objectifs nationaux et sectoriels. Les deux innovations principales que sont le guichet foncier et le certificat foncier, marquent une rupture avec plus de 100 ans de présomption de domanialité.

1.3.3. La stratégie de mise en œuvre de la réforme

► **Le montage institutionnel de la réforme**

Le programme national foncier repose sur l'interaction de trois types d'institutions :

- 1) Un organisme d'exécution et de pilotage. Une cellule de coordination du PNF constituée par le secrétariat permanent de l'unité technique de préparation du PNF.

- 2) Un organisme d'orientation et de suivi. L'Unité Technique de Préparation évolue à son tour en un comité d'orientation et de suivi (COS) du PNF, incluant tous les bailleurs de fonds confondus. Une Cellule d'Information et de Suivi-Évaluation (CISE) du PNF est mise en place dans le cadre d'un « Observatoire du Foncier ».
- 3) Des organismes de réflexion et de débat qui accompagnent les interventions du PNF : Plate-forme des ONG sur le foncier (SIF).

- **La Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF) et la cellule de coordination du PNF**

- *Les attributions respectives de la DDSF et du PNF*

**La Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF)** est chargée des fonctions régaliennes. Il s'agit de la conservation et de la garantie de la propriété foncière, la gestion du domaine de l'État, l'élaboration et l'actualisation de la réglementation foncière et domaniale, la réalisation d'opérations cadastrales.

**La cellule de coordination du PNF** est l'instance responsable des interventions liées à la mise en œuvre de changements et d'innovations en matière de politique foncière. Elle est chargée de la préparation et de la conception de la réforme foncière, la contractualisation des opérations auprès de prestataires spécialisés, suivi-évaluation, et la coordination des actions liées à la réforme foncière.

La cellule PNF est également chargée de la mise en cohérence des appuis des différents partenaires techniques et financiers.

La cellule PNF est une structure transitoire, non pérenne : elle n'intervient que durant la période de la réforme.

*Annexe 3 : Insertion institutionnelle de la cellule de coordination du PNF*

- *L'insertion institutionnelle de la Cellule de Coordination*

La cellule de coordination du Programme National Foncier est placée sous la tutelle du secrétaire général du MAEP. Ses interventions sont ciblées :

- auprès de la DDSF pour l'appui à la conception d'une nouvelle politique foncière et pour la modernisation des textes ;
- auprès du service de la conservation des documents fonciers, du service topographique ainsi que du cadastre et des services fonciers régionaux et de la propriété foncière pour la modernisation des conservations ;
- auprès des collectivités et des opérateurs les appuyant pour la création et le renforcement d'une capacité de gestion foncière décentralisée ;
- auprès des établissements de formation pour la mise en œuvre d'un plan de formation.

*Annexe 4 : Relation institutionnelles MAEP/DDSF/PNF*

- *Le fonctionnement de la cellule de Coordination du PNF*

La cellule de coordination du PNF correspond à la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière. Elle est dirigée par un coordonnateur national qui dispose d'un personnel administratif et d'appui à la gestion.

*Annexe 5 : Budget multi-bailleurs de la cellule de coordination pour 2006 et 2007*

Afin de mettre en œuvre les 4 axes stratégiques de la lettre de politique foncière, elle s'organise autour de 4 composantes.

*Annexe 6 : Organigramme de la cellule de coordination du PNF*

● **Le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) et l'observatoire du Foncier**

Les deux organes de suivi sont encore en construction.

Le comité d'orientation et de suivi est l'évolution de l'ancienne unité technique de préparation du PNF. Il est présidé par le maître d'ouvrage, le MAEP. Il comprend des représentants des ministères concernés par la sécurisation foncière (décentralisation, finances, justice, etc.) ; des partenaires financiers soutenant le PNF, des représentants des élus et des chefs de région ; de la société civile (ONG organisation paysannes, etc.).

Il devra :

- o vérifier la conformité des actions du PNF avec les orientations de la lettre de politique foncière ;
- o examiner le Programme de Travail Annuel (PTA) et les rapports annuels préparés par la Cellule de coordination du PNF ;
- o émettre des avis sur les actions du PNF et formuler des recommandations à l'attention du maître d'ouvrage (MAEP) ;
- o proposer des audits et études ;
- o proposer des réorientations à l'attention du maître d'ouvrage.

L'observatoire du foncier est responsable du suivi-évaluation du PNF. Il a pour fonctions :

- o La conception des différents indicateurs ;
- o L'initiation des études d'évaluation et/ou des audits auprès d'opérateurs spécialisés ;
- o La production, la capitalisation et la restitution d'informations sur le foncier, par contrat avec des opérateurs spécialisés ou sur convention avec des établissements publics ;
- o L'évaluation de la performance de la cellule de coordination du PNF.

● **La plate-forme des ONG sur le foncier (SIF : Sehatra Iombonana ho an'ny Fananan-tany)**

A partir de 1996, différentes organisations non-gouvernementales se sont réunies, sur l'initiative du FIFATA (*Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha* ou « Association pour le Progrès des Paysans ».), en groupe de réflexion sur la sécurisation foncière à Madagascar. L'ONG HARDI (Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré) créée en 1993 est l'une des organisations les plus actives et les plus impliquées dans cette réflexion. Dans les années 1990, HARDI c'est notamment illustré par des approches innovantes de la gestion foncière basée sur les pratiques locales.

Vivement encouragée par la Land Coalition, la plate-forme sur le foncier « *Sehatra iombonana ho an'ny fananan-tany* » (SIF) a finalement été créée suite à la rencontre des 28 et 29 juillet 2003 au CITE Ambatonakanga, entre agriculteurs et institutions sur le thème de « la sécurisation foncière et le développement rural ».

Le SIF est composé d'organismes d'appui, d'associations faitières et des ONG œuvrant pour le développement, en particulier dans le domaine de la sécurisation foncière.

La plate-forme a comme objectif de « faciliter l'accès à la propriété foncière de la population, de jouer le rôle d'interface entre l'administration et les paysans concernés ».

Sa mission est d'étudier les moyens mis en œuvre pour la sécurisation foncière, notamment émettre des avis sur la lettre de politique foncière en fonction des cas rencontrés sur le terrain ; de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires et de contrecarrer les abus.

Cette plate-forme est un cercle de réflexions et d'échanges entre ces différents acteurs de développement. Elle est apolitique et ne considère pas les ressources financières respectives de chaque organisation. SIF a organisé en 2004 une « porte ouverte » pour tout public afin de présenter des procédures menées pour la sécurisation foncière, des difficultés rencontrées, propositions de solutions concrètes, etc.

Les représentants de la plate forme foncière (SIF) et notamment de HARDI participent depuis le début aux différents ateliers d'orientations et de méthodologie organisés dans le cadre de la réforme foncière. Les riches expériences de terrains qu'ils apportent permettent d'alimenter, de renforcer et d'ajuster le processus.

*Annexe 7 : La plateforme SIF*

### ► **Les étapes de la réforme**

*Annexe 8 : Les étapes de mise en œuvre de la réforme*

Le processus de réforme foncière initié par le gouvernement malgache comporte trois étapes :

- 1) Une phase de détermination des orientations, achevée le 3 mai 2005 par la validation de la lettre de politique foncière par le conseil de gouvernement ;
- 2) Une phase pilote, prévue jusqu'en décembre 2007, au cours de laquelle la cellule de coordination du PNF doit appuyer la direction des domaines et des services fonciers pour réunir tous les éléments nécessaires au lancement de la phase d'extension nationale, à savoir :
  - la rénovation des textes réglementaires ;
  - la mise au point de procédures et de méthodes de gestion foncière décentralisée et de modernisation des services fonciers ;
  - la sélection des technologies appropriées ;
  - la mise à disposition de compétences au profit des services fonciers et des collectivités territoriales ;
  - la création d'une structure de financement et de gestion chargée de piloter l'extension de la réforme.
- 3) Une fois ces éléments réunis, le PNF s'engagera dans une phase d'extension nationale.

La phase 1, dite de détermination des orientations, s'est terminée avec la validation de la lettre de politique foncière. Elle aura duré environ un an. La phase 2, dite de démarrage, est engagée depuis le 4 mai 2005.

## 2. LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER (PNF)

Le programme national foncier est organisé en 4 axes interdépendants et indissociables.

*Annexe 9 : Les 4 axes de la réforme*

### 2.1. AXE 1 : Modernisation des services fonciers

#### 2.1.1. Objectifs et principes d'intervention

En matière de modernisation des services fonciers, la lettre de politique foncière a pour objectif « l'amélioration du service public, de la garantie de la propriété et de l'information foncière au profit des détenteurs de titres et des acquéreurs de terrain domanial ».

Cet axe consiste en :

- ⇒ La sauvegarde des archives par digitalisation et construction d'un système d'informations géographiques national,
- ⇒ L'acquisition de matériels informatiques, la rénovation et la construction de bâtiments,
- ⇒ La régularisation des occupations : mise à jour régulière de l'information foncière afin de parvenir à la concordance systématique des inscriptions sur les titres avec l'identité des propriétaires,
- ⇒ La mise en place d'une gestion foncière décentralisée et modernisée, en conférant aux collectivités une capacité de réalisation des opérations foncières.

La stratégie de mise en œuvre de cette composante repose sur la définition d'une programmation nationale déterminant un calendrier d'interventions par circonscription foncière et topographique. Elle fait intervenir les services fonciers et topographiques dans la prise des décisions de réforme technique et institutionnelle et des opérateurs privés pour les travaux techniques.

#### 2.1.2. Stratégie de mise en œuvre

##### ► **Responsabilités**

La réalisation de l'AXE 1 de la réforme est placée sous la responsabilité de la DDSF avec l'appui de la cellule de coordination du programme national foncier.

##### ► **Modalité de financement**

Jusqu'à présent et dans l'attente d'alternative, chaque partenaire (projet/programme) intervient directement, selon les directives et avec le suivi du PNF, dans la mise en œuvre de cet Axe 1.

Actuellement, l'Union Européenne (DCEM) et le MCA mettent en œuvre les activités prévues par cet Axe dans leurs zones d'interventions respectives : littoral Est avec 7 régions pour le DCEM ; régions Menabe, Vakinankaratra, Amoron'i Mania et services centraux d'Antananarivo pour MCA.

## ► **Étapes de la mise en œuvre**

### 1) Étapes préalables

Il s'agit tout d'abord de sensibiliser les différents services fonciers et de réaliser une expertise technique pour déterminer les étapes de la modernisation et les options technologiques à prendre, puis d'établir le schéma directeur de modernisation des services fonciers, utilisable à l'échelle nationale.

2) Phase de programmation au niveau national, élaboration d'un calendrier d'intervention par circonscription foncière et topographique.

Dans un premier temps le travail consistera à conserver les documents et à mettre en place un référentiel cartographique. Ensuite la base de données foncières et topographiques devra être créée et les logiciels sélectionnés. Une fois conçu le système sera mis en place, sécurisé puis exploité et mis à jour régulièrement.

### 2.1.3. Réalisations

**Janvier 2005** : Une étude déterminant la stratégie de modernisation et d'informatisation des services fonciers a été réalisée (ATW & ...). Cette étude a établi le canevas et la succession des différentes actions à engager. Elle met l'accent sur la nécessité de réformes institutionnelles pour permettre un fonctionnement viable des services fonciers.

**Avril 2005** : Les services fonciers régionaux d'Ambatondrazaka ont commencé à être informatisés (projet BV Lac / MAEP / AFD).

**Décembre 2005** : Une étude de faisabilité de la modernisation des services fonciers de la côte Est (Délégation de la Communauté Européenne à Madagascar) a permis de poser les bases du schéma directeur national de modernisation des services fonciers, de déterminer les options technologiques et de concevoir des cahiers des charges.

**Janvier 2006** : le MCA a lancé un appel d'offre pour la réalisation d'un inventaire et le classement des archives foncières sur l'ensemble de Madagascar.

La « modernisation des services fonciers » est un chantier considérable mais indispensable. En effet, à terme sa réalisation conditionne la pérennisation des opérations foncière à l'échelle du pays. L'ampleur du travail est nous l'avons vu (chapitre 1.2.2. Les constats de la fin des années 1990) est important et nécessite des financements conséquents. Ces caractéristiques expliquent en partie le certain retard de mise en œuvre.

## 2.2. AXE 2 : Décentralisation de la Gestion Foncière

### 2.2.1. Objectifs et principes d'intervention

En matière de décentralisation de la gestion foncière, la lettre de politique foncière a pour objectif « la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs »

La stratégie de mise en œuvre de cette composante est basée sur la conception d'un dispositif de terrain pilote en fonction de la typologie des situations foncières.

Cet Axe consiste à :

- ⇒ Accorder une compétence foncière aux communes, pour formaliser dans les meilleurs délais et au moindre coût les appropriations et les transactions
- ⇒ Créer une administration foncière de proximité : le guichet foncier
- ⇒ Contribuer au développement des collectivités décentralisées : les communes.

#### ► **Accorder une compétence foncière aux communes**

Il s'agit de conférer la compétence aux communes de reconnaître des occupations foncières, d'émettre et de gérer des actes domaniaux appelés « certificats fonciers ».

##### ● **Le certificat foncier**

Le Certificat Foncier est un « Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire. » Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005.

D'après l'article 37 de cette même loi, il s'agit d'une propriété foncière non-titrée, qui permet à son détenteur « d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque. »

##### ● **La procédure de certification**

La procédure de certification est basée sur la reconnaissance locale par les membres de la communauté ou *Fokolonona*, des droits d'occupation d'un individu sur un terrain.

La procédure de « reconnaissance locale » comprend quatre étapes :

- 1) Une phase d'instruction de la demande
- 2) Une phase de publicité
- 3) Une phase de constatation et de validation
- 4) Une phase d'émission de certificat

*Annexe 10 : La procédure de certification*

Il est important de noter que la délimitation des parcelles ne fait pas l'objet de bornage au sens que l'on entend dans la procédure d'immatriculation.

Les limites de parcelles constituant la propriété privée non-titrées sont reportées sur un Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF).

La phase de constatations et de validation : la « Reconnaissance Locale » est réalisée par une commission composée selon les us et coutumes de chaque région. Elles doivent comporter au moins un représentant de la municipalité, un représentant du *Fokontany* (la plus petite entité administrative) et au moins deux personnalités choisies par le *Fokonolona* (habitants du *Fokontany*). La constatation de l'occupation réelle des terrains pour lesquels des demandes de certificat ont été déposées auprès du guichet foncier se fait sur la parcelle de manière publique et contradictoire.

La procédure et les actes passés devant le guichet foncier sont payants, afin de subvenir à tout ou partie de ses charges. Le coût de la certification foncière par la commune reste à déterminer en fonction des coûts de fonctionnement et de l'amortissement des matériels mis à disposition du guichet foncier. Compte tenu du principe de décentralisation, les coûts du certificat seront différents d'une région à l'autre.

Les oppositions et litiges peuvent être réglés en cours de procédures, notamment lors de la visite sur terrain de la commission de reconnaissance locale. Dans le cas contraire, le maire, puis le tribunal sont compétents.

#### ● **Le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)**

Extrait du projet de loi portant sur la propriété privée non titrée, article n°11 :  
« *Le plan local d'occupation foncière est un outil d'informations cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectées d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base.* »

Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre, qui détermine les espaces de compétence du guichet foncier communal. Il s'agit d'un plan évolutif, de grande échelle (à partir de 1/5.000). C'est une base de données géographiques associée à une base de données alphanumériques fournissant une information sur les ayants droits.

On distingue trois stades d'élaboration du PLOF : Le fond d'image, le PLOF initial, le PLOF actualisé.

*Annexe 11 : Le Plan Local d'Occupation foncière ou PLOF*

#### ● **La compétence des communes en matière de gestion foncière**

Selon la réglementation actuelle, le guichet foncier communal peut travailler à la certification des terrains qui relèvent du domaine privé non-titré. Il s'agit des anciens terrains couramment appelés les « terres domaniales », et sur les trames cadastrales qui n'ont pas fait l'objet de consécration de droits.

Ce statut correspond à l'essentiel des terrains en zone rurale. En revanche, la gestion des terrains titrés relève d'une prérogative des services fonciers.

La zone de constatation de droits est délimitée par arrêté communal, conformément à l'arrêté ministériel n°7542 du 23/ juin 2005.

Une réflexion reste à engager pour déterminer la compétence des guichets fonciers sur les terrains titrés non mis à jour et sur les terrains cadastrés sans inscription au registre foncier.

Il semblerait pertinent de procéder à une actualisation de ces données en utilisant les procédures de reconnaissance locale des occupations réelles.

### ► **Créer une administration foncière de proximité : le guichet foncier**

#### ● **Cadre légal**

La Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 dans son article 34 stipule que « le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc ».

#### ● **Rôle du guichet foncier**

Le guichet foncier est un service public, communal, intercommunal, chargé de formaliser les appropriations, les transactions foncières (héritage, vente, cessions...) afin de les sécuriser, et, à la demande, les droits secondaires (contrats agraires, l'hypothèque...).

Il rend les services suivants :

- o informations et conseils sur les différentes modalités de sécurisation foncière ;
- o délivrance des certificats fonciers par la commune ;
- o enregistrement des transactions et mutations foncières ;
- o actualisation du PLOF ;
- o conservation des documents fonciers communaux ;
- o suivi et portage des dossiers fonciers.

#### ● **Fonctionnement d'un guichet foncier**

Le guichet foncier compte au moins deux agents formés par des opérateurs spécialisés et par les services fonciers régionaux en matière de droit foncier, de décentralisation et de fonctionnement communal, d'informatique et de Systèmes d'Information Géographiques (SIG) et enfin de médiation. Les agents du Guichet foncier sont des employés de la commune.

Leurs activités peuvent être regroupées en 3 fonctions principales :

- Accueil/Information des usagers ;
- Médiation et résolution des litiges ;
- Gestion (archivage) des documents fonciers appartenant au domaine de responsabilité de la commune.

### ► **Contribuer au développement des collectivités**

Le guichet foncier contribue au développement des collectivités décentralisées. Par le biais du PLOF, le guichet foncier permet aux communes de disposer d'une information foncière mise à jour par la commune et les services fonciers. La commune dispose donc d'un inventaire exhaustif des biens fonciers à partir duquel elle peut organiser la collecte de l'impôt foncier de manière plus efficace et plus rationnelle.

De plus, le PLOF est également le support indispensable aux projets de développement du territoire communal. Il doit être mis en cohérence avec le plan d'urbanisme et avec le plan de développement communal.

## 2.2.2. Stratégie de mise en œuvre

### ► **Responsabilités**

La mise en œuvre de l'axe n° 2 revient aux collectivités territoriales décentralisées de base, avec l'appui des régions (définition des zones d'intervention), des services fonciers régionaux (élaboration PLOF), du PNF (appui technique et méthodologique), et des opérateurs spécialisés (appui à la maîtrise d'œuvre).

### ► **Modalité de financement**

Dans le contexte actuel, les investissements initiaux pour l'installation des guichets fonciers, sont pris en charge par des financements extérieurs (FIDA, FAO, MCA, etc.).

Dans un premier temps, au cours d'une phase d'apprentissage et d'accompagnement, les guichets sont appuyés financièrement et techniquement par des partenaires. Ces financements extérieurs permettent de subvenir aux premières charges de fonctionnement, durant une période plafonnée à 36 mois. Par la suite, le fonctionnement du guichet foncier est pris en charge par la commune, à partir :

- des droits perçus dans le cadre des procédures de gestion foncière décentralisée (reconnaissance locale, mutation locale, enregistrement de contrats agraires) ;
- des ressources sur la fiscalité foncière, réactivées par la mise à disposition permettant de rationaliser leur perception et d'en augmenter le volume.

### ► **Différents types de guichets fonciers**

Compte tenu des diversités des situations foncières caractéristiques présentes à Madagascar, différents dispositifs de guichets fonciers pourront être mis en place.

- Guichet foncier communal (GFC) « standard » dans les zones urbaines, péri-urbaines et zones rurales dynamiques
- Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF)
  - o avec guichets fonciers communaux « papiers » dans les zones rurales ;
  - o avec guichets fonciers communaux « mobiles » dans les zones rurales enclavées, les zones forestières et pastorales.

*Annexe 12 : Stratégie d'implantation des guichets fonciers*

### ► **Étapes de la mise en œuvre**

1) Étapes préalables :

- a. **Le diagnostic socio-foncier** consiste à faire un inventaire des statuts juridiques, des pratiques locales de gestion foncière et à identifier les atouts, les contraintes et les opportunités pour la création d'un guichet foncier.

- b. **Les sessions d'information** auprès des acteurs régionaux et locaux. Il s'agit tout d'abord d'informer les autorités régionales, ensuite d'organiser un Forum régional sur le foncier, et enfin de mettre en place une campagne d'information auprès des communes d'intervention.
  - c. **Le choix du dispositif et des modalités de gestion foncière** est fait après concertation avec les collectivités. La collectivité fait ensuite un arrêté de constitution du guichet foncier et informe les autorités compétentes.
- 2) Phase de constitution du guichet foncier
- d. **La détermination et la répartition des responsabilités.** En cas d'appui de la collectivité par un opérateur spécialisé, un contrat d'objectifs est passé entre la collectivité et cet éventuel organisme d'appui.
  - e. **La détermination de l'espace de compétence de la commune** passe par la constitution du PLOF.
  - f. **La mobilisation de compétences** consiste à recruter, à former les agents des guichets fonciers et à constituer les commissions de reconnaissance locale.
  - g. **L'équipement** du guichet foncier
  - h. **La mobilisation de ressources financières.** Il s'agit de fixer les coûts de prestation du guichet foncier et les modalités de gestion financière du guichet foncier communal ou intercommunal pour une pérennisation du guichet foncier.
- 3) Le fonctionnement du guichet foncier

### 2.2.3. Réalisations

► **Conception des méthodes et procédures de gestion foncière décentralisée :**

**Octobre 2005 :** Atelier méthodologique n°1 sur les procédures de reconnaissance et de certification des droits sur le sol.

**Décembre 2005 :** Atelier méthodologique n°2 sur le Plan Local d'Occupation Foncière

Réalisation de trois notes méthodologiques en perspective d'un manuel d'opérations

Stratégie d'extension des dispositifs de gestion foncière décentralisée à l'étude

► **Information :**

Réunions d'information sur les perspectives ouvertes par le principe de décentralisation de la gestion foncière dans les régions de : Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Itasy et Analanjirofo.

Nombreuses demandes de communes pour la création de guichets fonciers malgré une limitation délibérée des informations diffusées par la cellule PNF.

► **Actions de terrain :**

Mise en place d'un premier réseau de guichets fonciers communaux pilotes (7 guichets au 1er février 2006).

*Annexe 13 : Les guichets fonciers au 09 février 2006*

Inauguration du premier guichet foncier communal le 07 Juillet 2005 à Amparafaravola (district d'Amparafaravola, région Alaotra-Mangoro, Province de Toamasina).

Remise des 1ers certificats fonciers à Amparafaravola le 2 février 2006

Les réalisations dans le domaine de la « décentralisation de la gestion foncière » sont importantes et encourageantes. Cet axe regroupe les principales innovations de la réforme : le guichet foncier et le certificat foncier. En ce sens il a bénéficié de toute les attentions du nouveau gouvernement et de l'intérêt des bailleurs de fond et autres partenaires.

## 2.3. AXE 3 : *Rénovation de la réglementation Foncière et Domaniale*

### 2.3.1. Objectifs et principes d'intervention

En matière de rénovation de la réglementation foncière, la lettre de politique foncière a pour objectif : « Conformément aux besoins et attentes de la population, cet axe a pour objets l'adaptation des lois au nouveau système domanial et foncier basé sur un principe de décentralisation et la régularisation d'anciens statuts juridiques sans correspondance aujourd'hui avec la réalité de l'occupation et de la gestion des terrains. Il est prévu, par ailleurs, l'adoption de décrets et d'arrêtés fixés en perspective d'une meilleure prise en compte des nouvelles technologies ».

L'enjeu de la rénovation de la réglementation est :

- de proposer une innovation juridique majeure, de portée historique, afin de sortir des structures foncières héritées des périodes antérieures à l'indépendance ;
- de concevoir une alternative à la présomption de domanialité ;
- de concevoir des procédures de régularisation foncière simple, peu onéreuse et légale ;
- de présenter un cadre juridique et institutionnel favorable à une décentralisation de la gestion foncière et adapté à la modernisation des services fonciers.

Pour cela, il faut, en premier lieu, passer en revue et clarifier tous les statuts juridiques traitant de la gestion de la terre. Les regrouper en un seul lot de textes pour faciliter leur accessibilité et leur compréhension. Ensuite concevoir un texte de lois reconnaissant les droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété puis fournir un premier cadre juridique à la décentralisation de la gestion foncière.

Cet axe consiste-en la rédaction et la validation :

- ⇒ d'une loi de cadrage de la réforme
- ⇒ de textes spécifiques et décrets d'application

### ► **Loi de cadrage**

Une première loi de cadrage s'inscrit en amont d'une série de lois et de décrets d'application. Elle correspond à un premier cadre de cohérence qui sera ensuite décliné en textes spécifiques, précisant notamment les modalités pratiques de mise en œuvre d'une gestion foncière décentralisée.

La loi de cadrage détermine les principes régissant les statuts des terres. Elle se compose des chapitres suivants :

- 1) Présentation générale des différents statuts juridiques de la terre en 3 ensembles :
  - a. Les terrains dépendant des Domaines public et privé de l'État et des collectivités décentralisées
  - b. Les terrains des personnes privées, titrés ou non titrés
  - c. Les terrains soumis à des régimes juridiques spécifiques

*Annexe 14 : Les statuts de la terre à Madagascar : alternative au principe de domanialité*

- 2) Définition de chaque terme juridique employé dans le texte, par souci de compréhension par le plus grand nombre
- 3) Détermination pour chaque statut de : leur définition, leurs champs d'application, leur consistance, leur régime juridique, et leur mode de gestion.
- 4) Conditions et moyens nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi

### ► **Loi et décrets d'application**

L'élaboration des lois et décrets d'application est actuellement en cours. Au moins, 4 lois seront proposées aux parlements au début de la prochaine session parlementaire prévue au mois de mai 2006.

## 2.3.2. Stratégie de mise en œuvre

### ► **Responsabilités**

La mise en œuvre de l'AXE 3 de la réforme est placée sous la responsabilité d'un « Comité de Révision de la Législation Foncière ». Constitué en avril 2005, le comité est constitué d'un ensemble de juristes spécialisés sur la thématique foncière et représentant différentes sensibilités et d'une personnalité politique malgache.

### ► **Modalité de financement**

Actuellement, le fonctionnement du comité est financé par le projet PPRR financé par FIDA et par la coopération française. Dans un futur proche, le projet MCA y contribuera financièrement et mettra à la disposition du comité une expertise internationale avec une expérience des pays anglophones.

### ► **Étapes de la mise en œuvre**

- 1) Étapes préparatoires :

La première étape a été la constitution du comité de révision de la législation foncière.

Celui-ci a procédé à l'inventaire des textes existants (lois, décrets et arrêtés), des textes à rénover et des textes à concevoir puis il a défini un calendrier des révisions

#### 2) La loi cadre

Le comité de révision s'est réuni à plusieurs reprises pour déterminer les orientations du projet de texte de loi cadre. La loi cadre a été rédigée puis présentée au parlement et au sénat pour validation avant d'être promulguée le 17 octobre 2005.

#### 3) Les textes spécifiques

Un chronogramme de conception des textes spécifiques précède la rédaction puis la validation des lois d'applications.

### 2.3.3. Réalisations

**Mars 2005** : constitution d'un Comité de Révision de la Réglementation Foncière et Domaniale.

**Mai 2005** : remise de l'avant-projet de loi de cadrage au Ministre AEP et présentation au Conseil de Gouvernement.

**Juin 2005** : signature d'un arrêté ministériel permettant la création et l'intervention des guichets fonciers communaux.

**Juillet 2005** : Adoption de la loi de « cadrage » par le Parlement

**17 octobre 2005** : Promulgation de la loi de cadrage n°2005-019 par la Présidence.

**Septembre à novembre** : poursuite des travaux du Comité de Révision pour la conception de lois spécifiques et de décrets d'application.

La « rénovation de la réglementation foncière et domaniale » est l'une des pièces angulaire de la réforme. Elle est notamment un pré requis à la mise en œuvre de « la décentralisation de la gestion foncière ». Il s'agit de l'axe le plus délicat puisqu'il touche au passé réglementaire du pays ainsi qu'au principe de domanialité.

Les réalisations représentent une véritable « révolution » dans le système juridique malgache.

## 2.4. AXE 4 : Information et formation aux métiers du foncier

### 2.4.1. Objectifs et principes d'intervention

En matière de formation, la lettre de politique foncière a pour objectif « la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la politique foncière. Face à la rareté ou à la suppression de formation en la matière, elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de topographie, de système d'information, de droit foncier, de médiation foncière et de gestion des conflits ».

La mise en œuvre de la réforme foncière nécessite dans un premier temps des formations rapidement disponibles pour la mise en œuvre des premières actions, tant en modernisation qu'en décentralisation. Dans un deuxième temps il s'agit de concevoir un plan national de formation.

#### 2.4.2. Stratégie de mise en œuvre

##### ► **Responsabilités**

Les compétences à mobiliser sont différentes selon les axes de la réforme. Pour l'instant, les formations sur les méthodes et procédures de la gestion foncière décentralisée ont été réalisées par la cellule de coordination du PNF. Il est prévu d'avoir recours à des partenariats publics et privés entre des entreprises nationales et des opérateurs internationaux afin de favoriser le transfert de technologies et l'acquisition de savoir faire techniques.

##### ► **Modalité de financement**

Pour le moment, le mode de financement de ce volet n'est pas encore finalisé. La coopération française a supporté la mise à disposition ponctuelle d'une expertise pour l'élaboration du plan de formation aux métiers du foncier, et l'AFD, le TCP/FAO, le FIDA (don) et le MCA participent aux financements des forums fonciers et à la formation des agents des guichets fonciers.

##### ► **Étapes de la mise en œuvre**

###### 1) Étapes préparatoires

Dans un premier temps il est important de faire un état des lieux des capacités actuelles de formation aux métiers du foncier. L'évaluation de la demande de formation fera l'objet d'une étude approfondie afin de déterminer pour chaque acteur foncier des programmes de formation type.

###### 2) Le Programme de formation

#### 2.4.3. Réalisations

##### ► **Formations immédiates**

Formation d'agents de 4 guichets fonciers et des élus municipaux concernés.

##### ► **Plan de Formation aux Métiers du Foncier**

**Octobre 2005** : conception de termes de référence pour une expertise en appui à la conception du Plan de Formation du PNF.

**Décembre 2005** : Expertise DAF Réunion en appui à la conception du Plan de Formation

##### ► **Communication**

**Juin 2005** : site internet PNF / DDSF : [www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg)

**Novembre 2005** : Conception d'un plan de communication sur la loi de cadrage.

En 2005, l'information notamment sur les guichets fonciers a été délibérément limitée par la cellule de coordination du PNF. Il s'agissait de consolider les acquits et d'éviter les dérives, les utilisations malveillantes au début de la phase pilote de mise en œuvre de la réforme. « La formation aux métiers du foncier » n'étant pas prioritaire dans les premiers temps présente actuellement des retards de mise en œuvre.

En un an de mise en œuvre les résultats sont considérables surtout dans les domaines de la décentralisation de la gestion foncière et la rénovation de la législation. Cependant la réforme, un an après la lettre de politique foncière accuse des retards et présentes des points faibles.

### 3. ANALYSE DE LA DYNAMIQUE DE REFORME FONCIERE

Un an après la présentation de la lettre de politique foncière, la cellule de coordination du PNF a constitué un atelier méthodologique chargé d'analyser « le processus de réforme foncière » (07 février 2006) et un atelier national de synthèse chargé d'établir les bilans de la réforme.

Ainsi les premières réalisations de la réforme foncière malgache (voir chapitre 2 : le programme national foncier) ont été présentées et débattues. Un second atelier, organisé par l'ONG Hardi et appuyé par la Coalition Internationale pour la Terre (International Land Coalition), est prévu pour confronter les réalisations à l'avis de la société civile au regard de la Plate Forme sur le foncier (SIF).

Par ailleurs les préoccupations des usagers ont également pu être recueillies à l'occasion des forums régionaux organisés ces derniers mois dans l'Itasy, le Vakinankaratra et l'Amoron'i Mania.

#### 3.1. Synthèse et analyse critique de l'expérience d'un an de réforme

##### 3.1.1. Bilan de la Phase 1 : Détermination des orientations

###### ► **Des orientations de politique foncière définies de manière participative**

Tirant partie des expériences passées l'Unité Technique de Préparation de la réforme foncière a été constituée des différents acteurs concernés par les problématiques foncières.

La lettre de politique foncière a été présentée et discutée publiquement lors d'un atelier où toutes les entités concernées ont fait part de leurs remarques, observations et craintes. Cette stratégie participative a permis d'obtenir des résultats rapides. En effet, la lettre de politique foncière a été validée par le conseil du gouvernement 3 mois après sa présentation officielle. Les orientations de la réforme actuelle sont le résultat de plus de 100 ans d'histoire et d'expérimentation du principe de domanialité. Force est de constater que la détermination est « payante » ; 7 mois auront suffi à la réalisation de l'étape 1 de la réforme

Ceci révèle la force du pouvoir des gouvernements lorsqu'existe une véritable volonté politique et une adhésion des populations.

###### ► **Un appui convergent des responsables politiques et des partenaires financiers à la réforme**

Depuis son démarrage la réforme bénéficie d'un soutien politique et d'un appui de partenaires internationaux. Considérée comme nécessaire pour le développement durable de la population, la sécurisation foncière dans les zones rurales constitue une des conditions d'intervention des investisseurs, des responsables politiques et des partenaires financiers.

De plus, la réforme présente des innovations qui répondent favorablement aux attentes des usagers (rapidité, faible coût, proximité, valorisation de la gestion traditionnelle du foncier...).

► ***L'intégration de la société civile dans le processus de réforme***

Intégrée au processus de réflexion la société civile pose la question de son rôle dans la future mise en œuvre de la réforme. Dans le cadre du SIF, elle se propose d'étudier les moyens mis en œuvre pour la sécurisation foncière, notamment émettre des avis sur la lettre de politique foncière en fonction des cas rencontrés sur le terrain, de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires, et de contrecarrer les abus. En outre, le SIF a comme ambition de jouer un rôle de force de proposition et d'organe de réflexion et de concertation.

3.1.2. Bilan de la Phase 2 : Phase de démarrage

► ***Quatre axes stratégiques et des rythmes d'intervention différents***

Il est important de noter que, faute de compétences suffisantes et de moyens humains et financiers, certains axes de la réforme sont actuellement « en retard. ».

Sous la pression du gouvernement et des partenaires financiers qui exigent des résultats rapides dans le domaine juridique et dans le domaine de la décentralisation, les axes 2 et l'axe 3 ont été prioritaires.

L'installation exponentielle des guichets fonciers sur le territoire malgache inscrite dans la programmation de 2006-2007 du PNF va nécessiter la mobilisation rapide de compétences solides en matière de gestion foncière décentralisée.

Jusqu'à présent la formation des premiers agents de guichets fonciers a été assurée de manière ponctuelle par les agents de la cellule de coordination du PNF et/ou par des agents des services fonciers et/ou par des acteurs privés (ONG, Bureau d'étude). Il s'agit désormais de concevoir un véritable programme de formation qui permettra d'assurer la pérennisation des guichets fonciers et la bonne coordination des partenaires. Le manque de compétences représente un frein au processus de réforme en particulier pour le programme à venir. La mise en œuvre pratique de l'axe 4 : « Information et formation aux métiers du foncier » devient urgente.

La mise en œuvre de cet axe permettra entre autre d'impliquer dans le processus de réforme de nouveaux acteurs comme par exemple le ministère de l'éducation. La formation professionnelle agricole devra intégrer à ses contenus la formation aux métiers du foncier.

Les rythmes d'intervention décalés entre les différents axes présentent d'autres difficultés. Certains acteurs ont fait état, lors de l'atelier du 07 février, d'un « risque de développement à 2 vitesses ». L'appui technique et financier des partenaires extérieurs trop concentré sur l'installation des guichets fonciers sans tenir compte des services fonciers auquel il est rattaché, peut constituer un frein à la décentralisation de la gestion foncière. De plus, à long terme, on court le risque d'une détérioration des rapports, notamment professionnels, entre les deux entités. La question de la coordination des activités et des bailleurs de fonds est fondamentale.

► **Changement profond mais fragilité du nouveau cadre juridique en attente de décrets d'application**

L'innovation de la loi de cadrage 2005-019 réside dans la définition d'une propriété privée non-titrée qui peut être gérée par la collectivité décentralisée (la commune).

Cette rupture avec la présomption de domanialité, si longtemps en vigueur dans le pays, inquiète et suscite des réticences et incompréhensions chez certains acteurs. La loi cadre n'est qu'une première étape dans un long processus de rénovation et les prochains décrets d'application seront décisifs pour l'avenir de la réforme.

Il s'agira notamment de clarifier un certain nombre de points de la loi de cadrage jugés préoccupants par les participants aux forums régionaux du mois de février. Un certain nombre de confusions et d'interrogations portent sur la définition du certificat foncier. Il est décrit comme un « *Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire.* » (Article 3 de la loi 2005-019).

La notion de « mise en valeur » pose problème : à partir de quel moment peut-on effectivement dire qu'un terrain est mis en valeur ? Cette notion préoccupe les agents de la direction des domaines car elle définit le domaine d'intervention du guichet foncier et donc par conséquent de celui des services fonciers.

De même la formulation « jusqu'à preuve du contraire » inquiète les usagers, citoyens malgaches qui y voient une faiblesse du système de sécurisation.

► **Décentralisation de la gestion foncière : concrétisation, accueil favorable mais inquiétude persistante de l'opinion publique**

Malgré l'hésitation première de l'opinion publique, la présence d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal, semble répondre positivement aux attentes des usagers.

Ces derniers sont cependant inquiets quant aux éventuels dérapages dans la gestion foncière décentralisée. Bon nombre s'interrogent sur le « nouveau pouvoir donné aux communes ». Les maires ne risquent-ils pas de spolier les terres de leurs électeurs ? Les agents ne vont-ils pas être facilement corrompus ?

La plus grande attention doit être portée à ces préoccupations. Un certain nombre de « balises » jalonnent déjà le dispositif mais d'autres devront certainement être mises en place. La vigilance est de rigueur mais il serait utopique de croire qu'aucune dérive ne sera évitée, On devra tout mettre en œuvre pour les limiter.

► **Engouement des communes et des régions difficile à soutenir**

Bien que limiter l'information sur les guichets fonciers ait été volontairement limité, la cellule de coordination du PNF reçoit de nombreuses demandes d'implantation de la part des communes. Dans l'état actuel des choses, on s'interroge sur les capacités de la cellule à répondre positivement à ces demandes.

Ne faudrait-il pas continuer à limiter le nombre de guichets fonciers afin de permettre une meilleure maîtrise de la démarche, des procédures et des impacts ?

Comme les bailleurs de fonds, les régions actuellement engagées dans la décentralisation de la gestion foncière veulent des résultats rapides.

Cette précipitation dans la mise en œuvre ne risque-t-elle pas de nuire à la pérennisation des guichets fonciers ?

La procédure de certification est basée sur la reconnaissance locale des « droits de jouissances ». Cette démarche implique une bonne connaissance des coutumes et traditions de gestion foncière sur les lieux d'implantation des guichets, d'où l'importance des « diagnostics fonciers » et du temps qu'il conviendra de leur consacrer.

### ► **Procédure de certification innovante**

La procédure de certification suscite l'intérêt car elle valide par un acte domanial la reconnaissance locale publique et contradictoire du droit coutumier de propriété.

Certains éléments de cette procédure sont jugés préoccupants ;

Les géomètres libres assermentés posent le problème de la validation juridique des limites parcellaires. Dans la procédure de certification, la constatation des limites parcellaires ne fait pas l'objet de bornage. La décision publique et contradictoire de la communauté est suffisante. Le demandeur est incité après le passage de la commission de reconnaissance locale à matérialiser physiquement les limites de sa parcelle (arbre, etc.). Cette approche vient à l'encontre d'un certain nombre de principes de procédure d'immatriculation en vigueur depuis la colonisation. Il faudra certainement du temps et de l'expérience pour changer les mentalités.

Une autre question porte sur le Plan Local d'Occupation Foncière. Le PLOF dans sa version initiale (chapitre 2.2.1. Objectifs et principes d'intervention) est une étape de la phase de constitution du guichet foncier. Il permet la détermination de l'espace de compétence de la commune. La constitution de ce PLOF est délicate ; les archives foncières sont bien souvent dans un tel état de délabrement que leur numérisation, si elle n'est pas impossible, prendra un temps considérable ; Les services fonciers ne sont pas encore équipés (retard de mise en œuvre de l'axe1) et l'acquisition d'images satellites ou ortho-photos exigera de long délais. Il semble essentiel d'orienter les activités et les partenaires vers un développement concomitant des guichets fonciers et des services fonciers auxquels ils sont rattachés.

### ► **Viabilité financière des guichets fonciers**

Le premier guichet foncier de Madagascar : le guichet d'Amparafaravola a été inauguré le 07 juillet 2005 et les premiers certificats ont été délivrés le 02 février 2006. Ces deux événements importants ont fait l'objet de cérémonies officielles largement médiatisées. A l'occasion de ces manifestations et au cours de ces 6 derniers mois, le guichet foncier d'Amparafaravola a fait l'objet de nombreuses visites : agriculteurs, responsables communaux, régionaux, etc. Les maires ce sont souvent inquiétés des sommes d'argent investies (ordinateurs, motos, etc.). Une commune rurale pourra-t' elle construire et entretenir un guichet foncier ?

Cette préoccupation compréhensible doit être appréhendée en tenant compte des différentes modalités d'implantation des guichets fonciers décrits dans le chapitre 2.2.2. Stratégie de mise en œuvre.

Il importe par ailleurs de souligner que le guichet foncier d'Amparafaravola est un guichet « laboratoire ». Les prochains guichets fonciers seront tous différents et devront être le mieux possible adaptés aux capacités communales de gestion.

► ***Des collectivités décentralisées aux limites géographiques mal définies***

Une difficulté à la décentralisation de la gestion foncière, soulignée par les maires, est l'absence de limites géographiques exactes des communes. La loi constitutionnelle n°98-001 du 8 avril 1998 qui a changé l'organisation administrative de l'île est encore récente. De nouvelles communes ont été créées et bien souvent leurs limites administratives sont imprécises. La définition précise des limites communales présente un intérêt considérable puisqu'elle détermine le domaine d'intervention des guichets fonciers communaux ou intercommunaux.

► ***Le certificat foncier : une valeur juridique réelle difficilement admise par l'opinion***

La question de la valeur juridique du certificat foncier est récurrente depuis plusieurs mois. En janvier 2006, celle-ci a été directement mise en doute dans un article publié par un journal malgache.

Le certificat foncier est un acte domanial qui « *permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque.* » (Article 37 de la loi 2005-019).

Le certificat est soit perçu comme n'ayant aucune valeur juridique soit comme étant une simple étape en vue de l'obtention d'un titre foncier. Cela témoigne à la fois d'une connaissance limitée des textes et d'une méfiance certaine envers le certificat foncier.

L'information à grande échelle permettra de faire accepter le certificat comme une fin en soi dans une stratégie de sécurisation foncière. Le tout étant de donner le choix à l'utilisateur puis de le laisser décider de la procédure qu'il souhaite suivre.

## ***3.2. Les facteurs limitant et les questions à approfondir***

### ***3.2.1. Les orientations politiques***

L'ampleur des réalisations de l'année 2005 montre l'importance que le gouvernement malgache actuel porte à la question foncière.

En effet, le programme national foncier suit les orientations de la politique générale du pays. Cependant malgré la validation de la lettre de politique foncière, de la promulgation de la loi de cadrage, la nouvelle politique présente de telles innovations qu'elle en devient fragile. Les projets de loi et décrets d'application viendront bientôt renforcer les orientations prises mais de nombreuses personnes se demandent ce qu'il adviendra des guichets fonciers si un changement de régime politique survenait.

Dans certain cas, en zone rurale notamment, cette préoccupation peut être reliée au caractère souvent provisoire des opérations de développement. En effet, lors de la mise en œuvre opérationnelle du guichet foncier d'Amparafaravola les usagers assimilait le guichet à un projet de développement devant se terminer un jour et non à une action pérenne du gouvernement.

Les orientations politiques des années à venir détermineront le bon déroulement de la réforme foncière.

### 3.2.2. Le financement de la réforme

#### ► **L'appui des bailleurs de fonds**

Les orientations de la réforme actuelles répondent aux recommandations du groupe multi-bailleurs. Les partenaires financiers ont en effet été associés au processus de la réforme depuis les travaux de l'Unité Technique de Préparation du PNF en 2004. Le ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, maître d'ouvrage de ce processus, a donc pu mobiliser un certain nombre d'organisations internationales qui apportent un appui financier direct au PNF ou par le biais des projets/programmes mis en œuvre. Il s'agit, jusqu'à présent de la Coopération Française, l'AFD, le FIDA, la FAO, le MCA, l'Union Européenne, et prochainement la Banque Mondiale.

#### *Annexe 15 : Les partenaires financiers du PNF*

La cellule de coordination du PNF négocie des financements pour les quatre axes de la réforme ainsi que pour le fonctionnement même de la cellule.

La multiplicité des bailleurs de fonds apportant ou souhaitant apporter une contribution financière et technique au PNF est un atout essentiel à la réussite de la réforme. En raison de la différence d'approches et de sensibilités, elle peut devenir a contrario un facteur de déstabilisation des orientations nationales. Comment assurer la cohérence des interventions soutenues par les différents partenaires ?

#### ► **Les charges des services fonciers et des guichets fonciers**

La « modernisation des services fonciers » (axe 1) et la « décentralisation de la gestion foncière » (axe 2) vont entraîner des charges supplémentaires pour les services fonciers ainsi que pour les communes disposant d'un guichet foncier.

L'acquisition d'équipements informatiques et de véhicules va provoquer un fort accroissement des charges des services fonciers modernisés. Ces coûts de fonctionnement liés à la modernisation pourront-ils être soutenus par les services fonciers ?

Les communes quant à elles devront, après 3 années d'appui, prendre en charge le fonctionnement de leur guichet foncier. Comment pérenniser ce service foncier de proximité ?

Pour répondre à ces questions, il a été proposé la création d'un Fonds National Foncier.

#### ► **Le Projet de Fonds National Foncier (FNF)**

Le Fonds National Foncier permettra de pérenniser les acquis de la réforme foncière et de mener les actions durant la phase d'extension nationale du processus.

Le Fonds devra être abondé par les recettes générées par les activités habituelles des services fonciers, par les subventions de l'État et par la fusion des contributions financières des agences d'aide au développement.

La mise à disposition de ces ressources financières permettrait très probablement de subvenir aux charges de fonctionnement des services fonciers et aux coûts liés à la formation professionnelle. Les collectivités pourraient également solliciter ce fonds pour la mise en œuvre de leur programme de sécurisation foncière, selon des modalités choisies par elles et en fonction de critères d'éligibilité à déterminer. Le fond permettrait d'assurer l'extension au niveau national, en particulier pour les zones où aucun projet/programme extérieur n'intervient.

Il semble toutefois que la constitution de ce fonds par des subventions de la communauté internationale soit difficile à concevoir. Cette proposition doit d'ailleurs être étudiée en fonction de la création du Fonds de Développement Local, actuellement proposée par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

*Annexe 16 : Projet de Fond national foncier ou FNF*

### 3.2.3. Le contrôle et le suivi

#### ► **Suivi à court terme - Cellule d'Information et de Suivi-Évaluation (CISE) chargée du suivi-évaluation du PNF**

En ce début d'année 2006, l'une des principales limites du programme est le retard de mise en œuvre de l'organe de suivi évaluation. Comme indiquée précédemment, (Chapitre 1.3.3. Stratégie de mise en œuvre de la réforme), la Cellule d'Information et de Suivi Évaluation (CISE) doit permettre de mesurer la dynamique du PNF et des projets/programmes mettant en œuvre la sécurisation foncière. Le principal obstacle au démarrage de cette composante est le manque de compétences disponibles et qualifiées au sein de la cellule de coordination.

L'absence d'organe de suivi-évaluation, alors que les activités du PNF commencent à s'accélérer et que le programme de travail annuel 2006 est chargé, préoccupe les bailleurs de fond. Certains pensent utiliser leur propre système ce qui aurait pour conséquence un manque de coordination et de nombreuses confusions. La mise en place de la CISE est donc jugée primordiale. Elle devient une condition de partenariat financier.

#### ► **Suivi à long terme - Observatoire du foncier**

L'évaluation des impacts des réalisations est importante pour d'une part valider les approches et d'autre part pour apporter les corrections qui s'imposent et définir les éventuelles réorientations. Une importance toute particulière est portée aux impacts de la décentralisation de la gestion foncière sur les usagers. Elle pourrait assez rapidement révéler leur capacité d'assimilation du concept de guichet foncier et des procédures. Les mesures d'impacts devraient permettre d'identifier les nouvelles stratégies foncières des acteurs.

Comme précédemment avec la CISE, la mise en œuvre de l'observatoire du foncier est retardée. La cellule de coordination du PNF ne parvient pour l'instant pas à mobiliser les futurs membres de l'observatoire. Dans l'urgence, le fonctionnement et les méthodes à utiliser restent à définir avec les principaux responsables.

### 3.2.4. La cohérence entre les différents acteurs de la réforme

#### ► ***Divergence d'intérêts et de points de vue***

De puis le début de la réforme, il y a un an, des divergences d'intérêts et de points de vue sur le processus entamé, freinent et fragilisent les activités.

Les responsables politiques souhaitent que la mise en œuvre de la décentralisation de la gestion du foncier soit entreprise immédiatement. Or, les outils et les procédures sont encore en phase de conception et d'expérimentation. Les bailleurs tentent souvent d'imposer des concepts et stratégies qui leur sont propre ou qui relèvent d'une nouvelle mouvance idéologique internationale.

Ces différents points de vue alimentent les réflexions mais parfois freinent ou bloquent les décisions.

#### ► ***Rôle de la société civile dans la phase pilote de la réforme***

La société civile représentée dans la plate-forme SIF a largement contribué à la phase de définitions des orientations de la réforme.

Les membres de SIF ont apporté aux discussions leurs longues et riches expériences de terrain mais ils ont surtout permis de faire remonter jusque dans les plus hautes instances décisionnelles la voix des petits paysans malgaches.

Alors que la réforme s'engage doucement dans une phase pilote et d'extension, les rôles de la société civile sont à redéfinir. Les associations et organisations non-gouvernementales vont-elles être cantonnées à des rôles d'informateurs ?

Seront-elles invitées à prendre le relais de la cellule de coordination du PNF et des partenaires extérieurs pour l'installation des futurs guichets fonciers ?

Pour l'instant, la plate forme SIF organise à Antananarivo avec l'aide de la Coalition Internationale pour la terre un séminaire portes-ouvertes sur le foncier. Les participants pourront présenter et confronter leurs expériences notamment en ce qui concerne les guichets fonciers communaux.

#### ► ***La coordination des actions***

Le principal enjeu de la cellule de coordination du PNF est d'avoir un seul programme et de multiples financeurs. La coordination des actions et des financements est essentielle. Le pilotage de la réforme doit être unique.

Organisée dans cette optique, la réunion du 24 octobre 2005 avec les différents partenaires financiers du PNF a abouti à un accord verbal sur les principes et outils de la coordination. Il s'agit des premiers pas vers un accord-cadre entre partenaires. Reste à le finaliser et à l'appliquer.

#### ► ***Intégration insuffisante des cadres de la DDSF dans la réforme***

Certains acteurs s'inquiètent du manque d'intégration des cadres de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF) dans le processus de réforme. Du fait de la faible capacité de la cellule de coordination face à l'ampleur de la tâche, et pour la cohérence des actions, il est indispensable que la DDSF s'intègre mieux au PNF.

La mise à disposition de compétences affirmées au sein de la cellule sera un excellent moyen de pérennisation.

### 3.2.5. Les questions à approfondir

#### ► **Les liens avec la gestion des ressources naturelles : les contrats GELOSE et la SFR**

La loi GELOSE (loi 96-025 du 30 septembre 1996) et de la Sécurisation Foncière Relative (SFR) ont été soulignées pour leur caractère innovant de cette approche de la gestion des ressources naturelles et ce malgré leurs limites.

A Madagascar, où l'environnement est à la fois unique et en péril, la nouvelle politique foncière peut ouvrir des portes vers une meilleure gestion des ressources naturelles. Il pourrait, entre autre, être envisagé des liens entre le guichet foncier : structure de gestion foncière décentralisé et le contrat GELOSE qui est une forme de décentralisation de la gestion des ressources naturelle.

#### ► **Le foncier urbain et les réserves foncières d'investissement**

Si les réalisations dans le domaine de la décentralisation de la gestion foncière en milieu rural sont très avancées, celles, en milieu urbain le sont beaucoup moins.

Le contexte foncier urbain est très particulier puisqu'il fait intervenir des notions de Plan d'Urbanisme, de zone d'investissements. Les expériences dans ce domaine devront donc faire l'objet de plus amples réflexions et travaux.

#### ► **Les titres et les certificats fonciers**

La mise en œuvre de la réforme et notamment la constitution du Plan Local d'Occupation Foncier mettent en avant le problème d'actualisation des titres fonciers. Comment les mettre à jour ?

Certains acteurs reprochent au PNF de « créer un nouveau système de sécurisation foncière et de laisser sans solution le précédent ». Ainsi une partie de la population, aussi petite soit-elle, pose la question de l'avenir des dossiers qui sont en cours d'immatriculation depuis plusieurs années. Faut-il abandonner la procédure pour se tourner vers le certificat foncier ? Que faire des sommes investies ? Comment doit-on traiter les terrains qui ont fait l'objet d'immatriculation il y a plusieurs dizaines d'années et dont les réalités d'occupation ont évolué ? Ce pourrait-il qu'un titre puisse évoluer en certificat ?, Mettre fin à la crise foncière et domaniale signifie trouver des solutions à l'ensemble de ces questions délicates qui concernent les terrains titrés de Madagascar.

### 3.3. Une autre image du foncier à Madagascar

A Madagascar le contexte et l'histoire du foncier évoluent.

Le Pays cherche à partager ses expériences et à améliorer ses savoir faire en la matière au travers de rencontres et d'échanges nationaux et internationaux.

La réforme a été présentée devant différentes instances internationales. En octobre 2005, des représentants malgaches ont visité le centre de technique agricole de Wageningen (Pays-Bas) et en décembre 2005 ils ont participé au colloque de l'AJOI à Moroni au Comores. Madagascar présente une image foncière dynamique et innovante qu'elle ne manque pas de faire connaître et partager.

## CONCLUSION

Depuis plusieurs décennies le contexte foncier à Madagascar renvoie aux notions d'insécurité, d'illégalité, la confusion règne et les dérives sont nombreuses.

La crise domaniale et foncière diagnostiquée depuis une vingtaine d'années s'est graduellement accentuée jusqu'à une déstabilisation manifeste de la vie sociale et économique du pays.

Fort des enseignements tirés de l'histoire, des évolutions juridiques du contexte foncier à Madagascar ainsi que des nombreuses expériences de sécurisation foncière, le gouvernement s'est orienté à la fin des années 1990 vers la définition d'une nouvelle politique foncière participative.

Depuis mars 2004, le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche malgache en charge de la Direction des Domaines et des Services Fonciers, a initié un vaste programme appelé Programme National Foncier (PNF) destiné à sortir le pays de cette crise foncière et domaniale. La réforme présente des innovations remarquables qui dérogent au principe de présomption de domanialité en vigueur depuis plus de 100 ans. Il s'agit d'une part, de la décentralisation de la gestion foncière concrétisée par la mise en place de guichets fonciers communaux et intercommunaux ; d'autre part, d'une sécurisation foncière améliorée par la reconnaissance légale sous la forme de certificats fonciers, des « droits de propriété coutumier ».

Un an après la présentation de la lettre de Politique foncière au Gouvernement, et après l'achèvement de la première étape qui a consisté à déterminer les orientations de la nouvelle politique foncière, la réforme en est dans sa phase 2 de mise en œuvre : la Phase Pilote. A l'heure des premiers bilans force est de constater que malgré un certain nombre de préoccupations, les avancées sont considérables. En effet, en 2005, le gouvernement malgache a promulgué la Loi de cadrage 2005-019 (17 octobre 2005) qui modifie les principes régissant les statuts des terres à Madagascar. De plus, le premier Guichet Foncier de l'île a été inauguré 07 juillet 2005 et les premiers Certificats délivrés le 02 février 2006 dans la commune rurale d'Amparafaravola (région Alaotra-Mangoro).

Le contexte foncier malgache change et se donne une image dynamique et innovante.

Si les résultats en un an sont importants, la poursuite de ce processus reste conditionnée à une volonté politique réaffirmée d'œuvrer pour le développement rural, afin de garantir à tous et notamment aux plus démunis les droits de tenures et d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

# TABLE DES MATIERE

|   |           |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS.....   | II        |
| RESUME .....  | III       |
| SUMMARY .....   | IV        |
| INTRODUCTION.....   | 1         |
| <b>1. LE CONTEXTE FONCIER MALGACHE .....</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1. LES EVOLUTIONS HISTORIQUES ET JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE MALGACHE .....   | 2         |
| 1.1.1. <i>Les droits fonciers coutumiers et le système de l'immatriculation.....</i>  | 2         |
| 1.1.2. <i>Les projets de sécurisation foncière et l'élaboration d'une nouvelle politique foncière.....</i>                          | 4         |
| ▶ La gestion des ressources naturelles et le foncier.....   | 4         |
| ▶ Les différents approches et outils de sécurisation foncière .....   | 4         |
| ▶ Parallèlement : Réflexion pour l'élaboration d'une nouvelle politique foncière .....  | 8         |
| 1.1.3. <i>La concertation multi-acteurs et la première tentative de réforme foncière .....</i>                                      | 9         |
| 1.2. LE CONTEXTE DE CRISE FONCIERE ET DOMANIALE.....  | 10        |
| 1.2.1. <i>Les origines de la crise.....</i>   | 10        |
| ▶ Situation de « Transition » foncière et inaccessibilité de l'immatriculation foncière.....  | 10        |
| ▶ Inefficacité des services fonciers.....   | 10        |
| 1.2.2. <i>Les constats de la fin des années 1990.....</i>   | 10        |
| 1.2.3. <i>Les conséquences de la crise sur la vie économique et sociale.....</i>  | 11        |
| 1.2.4. <i>Les enjeux fonciers au début de la dernière décennie.....</i>   | 11        |
| 1.3. LA REFORME FONCIERE POUR SORTIR DE LA CRISE .....  | 12        |
| 1.3.1. <i>La relance d'une unité technique de préparation du programme national foncier et la lettre de politique foncière.....</i> | 12        |
| 1.3.2. <i>La réforme foncière et ses orientations .....</i>   | 12        |
| ▶ Une réforme en cohérence avec les orientations nationales et sectorielles.....  | 12        |
| ▶ Les orientations de la Réforme .....  | 13        |
| 1.3.3. <i>La stratégie de mise en œuvre de la réforme.....</i>  | 13        |
| ▶ Le montage institutionnel de la réforme .....   | 13        |
| ▶ Les étapes de la réforme.....   | 16        |
| <b>2. LE PROGRAMME NATIONAL FONCIER (PNF) .....</b>   | <b>17</b> |
| 2.1. AXE 1 : MODERNISATION DES SERVICES FONCIERS .....  | 17        |
| 2.1.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 17        |
| 2.1.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 17        |
| ▶ Responsabilités .....   | 17        |
| ▶ Modalité de financement.....  | 17        |
| ▶ Étapes de la mise en œuvre .....  | 18        |
| 2.1.3. <i>Réalisations .....</i>  | 18        |
| 2.2. AXE 2 : DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE .....  | 19        |
| 2.2.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 19        |
| ▶ Accorder une compétence foncière aux communes .....   | 19        |
| ▶ Créer une administration foncière de proximité : le guichet foncier .....   | 21        |
| ▶ Contribuer au développement des collectivités .....   | 21        |
| 2.2.2. <i>Stratégie de mise en œuvre.....</i>   | 22        |
| ▶ Responsabilités .....   | 22        |
| ▶ Modalité de financement.....  | 22        |
| ▶ Différents types de guichets fonciers .....   | 22        |
| ▶ Étapes de la mise en œuvre.....   | 22        |
| 2.2.3. <i>Réalisations .....</i>  | 23        |
| ▶ Conception des méthodes et procédures de gestion foncière décentralisée : .....   | 23        |
| ▶ Information : .....   | 23        |
| ▶ Actions de terrain : .....  | 24        |
| 2.3. AXE 3 : RENOVATION DE LA REGLEMENTATION FONCIERE ET DOMANIALE .....  | 24        |
| 2.3.1. <i>Objectifs et principes d'intervention .....</i>   | 24        |
| ▶ Loi de cadrage.....   | 25        |
| ▶ Loi et décrets d'application.....   | 25        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 2.3.2.    | <i>Stratégie de mise en œuvre</i> .....  | 25        |
| ▶         | Responsabilités .....  | 25        |
| ▶         | Modalité de financement.....   | 25        |
| ▶         | Étapes de la mise en œuvre.....  | 25        |
| 2.3.3.    | <i>Réalisations</i> .....  | 26        |
| 2.4.      | AXE 4 : INFORMATION ET FORMATION AUX METIERS DU FONCIER.....   | 26        |
| 2.4.1.    | <i>Objectifs et principes d'intervention</i> .....   | 26        |
| 2.4.2.    | <i>Stratégie de mise en œuvre</i> .....  | 27        |
| ▶         | Responsabilités .....  | 27        |
| ▶         | Modalité de financement.....   | 27        |
| ▶         | Étapes de la mise en œuvre.....  | 27        |
| 2.4.3.    | <i>Réalisations</i> .....  | 27        |
| ▶         | Formations immédiates.....   | 27        |
| ▶         | Plan de Formation aux Métiers du Foncier.....  | 27        |
| ▶         | Communication.....   | 27        |
| <b>3.</b> | <b>ANALYSE DE LA DYNAMIQUE DE REFORME FONCIERE</b> .....   | <b>29</b> |
| 3.1.      | SYNTHESE ET ANALYSE CRITIQUE DE L'EXPERIENCE D'UN AN DE REFORME.....   | 29        |
| 3.1.1.    | <i>Bilan de la Phase 1 : Détermination des orientations</i> .....  | 29        |
| ▶         | Des orientations de politique foncière définies de manière participative.....  | 29        |
| ▶         | Un appui convergent des responsables politiques et des partenaires financiers à la réforme.....                                    | 29        |
| ▶         | L'intégration de la société civile dans le processus de réforme.....   | 30        |
| 3.1.2.    | <i>Bilan de la Phase 2 : Phase de démarrage</i> .....  | 30        |
| ▶         | Quatre axes stratégiques et des rythmes d'intervention différents.....   | 30        |
| ▶         | Changement profond mais fragilité du nouveau cadre juridique en attente de décrets d'application.....                              | 31        |
| ▶         | Décentralisation de la gestion foncière : concrétisation, accueil favorable mais inquiétude persistante de l'opinion publique..... | 31        |
| ▶         | Engouement des communes et des régions difficile à soutenir.....   | 31        |
| ▶         | Procédure de certification innovante.....  | 32        |
| ▶         | Viabilité financière des guichets fonciers.....  | 32        |
| ▶         | Des collectivités décentralisées aux limites géographiques mal définies.....   | 33        |
| ▶         | Le certificat foncier : une valeur juridique réelle difficilement admise par l'opinion.....  | 33        |
| 3.2.      | LES FACTEURS LIMITANT ET LES QUESTIONS A APPROFONDIR.....  | 33        |
| 3.2.1.    | <i>Les orientations politiques</i> .....   | 33        |
| 3.2.2.    | <i>Le financement de la réforme</i> .....  | 34        |
| ▶         | L'appui des bailleurs de fonds.....  | 34        |
| ▶         | Les charges des services fonciers et des guichets fonciers.....  | 34        |
| ▶         | Le Projet de Fonds National Foncier (FNF).....   | 34        |
| 3.2.3.    | <i>Le contrôle et le suivi</i> .....   | 35        |
| 3.2.4.    | <i>La cohérence entre les différents acteurs de la réforme</i> .....   | 36        |
| 3.2.5.    | <i>Les questions à approfondir</i> .....   | 37        |
| 3.3.      | UNE AUTRE IMAGE DU FONCIER A MADAGASCAR.....   | 37        |
|           | <b>CONCLUSION</b> .....  | <b>38</b> |
|           | <b>TABLE DES MATIERE</b> .....   | <b>39</b> |
|           | <b>PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES</b> .....  | <b>41</b> |
|           | <b>LISTE DES ANNEXES</b> .....   | <b>43</b> |

## PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

- BERTRAND, A. *Lever l'insécurité foncière : une des première clé du développement ?*
- CELLULE GELOSE-ONE. *Où en est la GELOSE en cette fin 98 ? Bilan et priorités pour 99.* Organisation national pour l'environnement. Madagascar. Décembre 1998
- DIRECTION GENERALE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET DE LA SECURISATION FONCIERE. *Projet de programme national foncier. Dossier de présentation.* MAEP. Madagascar. Juin 2003
- EURATA : European Union Rural & Agricultural Temporary Association. *Etude de faisabilité de la contractualisation des operations de modernisation des services fonciers régionaux de la cote est, rapport principal, version Draft provisoire.* Programme National Foncier, MAEP. Antananarivo, Madagascar. Décembre 2005
- FI.FA.TA Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha. « *Sécurisation foncière et développement rural* ». *Synthèse des rencontres entre agriculteurs et institutions les 28 et 29 juillet 2003, au CITE Ambatonakanga.* Madagascar. Juillet 2003
- GASCHIGNARD, A. *Intégration de la SFR dans l'application Cadastre national. Proposition de solution.* Direction générale des domaines et des services fonciers. Madagascar. 28 octobre 1998
- GASCHIGNARD, A. *Système de cadastre numérique de Madagascar. Rapport final d'assistance technique.* Direction générale des domaines et des services fonciers. Madagascar. 08 avril 1999
- GROUPE DE REFLEXION SUR L'ACCES DES PLUS DEMUNIS A LA PROPRIETE FONCIERE. *Quartiers de la basse ville d'Antananarivo. Compte rendu de la réunion.* Madagascar. 3 juin 2004
- HERMANN, R. *Contribution a l'étude de faisabilité pour la mise en place de deux guichets fonciers intercommunaux. Communes : Ambatondrazaka suburbaine, Ampitatsimo, Feramanga Nord, Amparafaravola, Sahamamy, Ambohimandroso Rapport de stage.* Projet de mise en valeur et de protection des Bassins versants du Lac Alaotra. CIRAD-AFD. Madagascar. 2004
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE. *Lettre de politique foncière.* Madagascar, 3 mai 2005
- PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DE MADAGASCAR. *Loi N° 2005 - O19 fixant les principes régissant les statuts des terres.* Madagascar. 17 octobre 2005
- PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DE MADAGASCAR. *Loi N° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.* Madagascar. 10 septembre 1996
- PROGRAMME NATIONAL FONCIER.
- Appui à l'élaboration du Plan de Formation aux Métiers du Foncier.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 23 septembre 2005
- Appui au lancement du Programme National Foncier. Processus de révision de la législation. Proposition d'agenda.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 1er mars 2005
- Décentralisation de la gestion foncière - Manuel d'opérations. Document méthodologique n°1 : la feuille de route. Déroulement étape par étape de l'implantation d'un dispositif de gestion foncière décentralisée.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 25 janvier 2006
- Décentralisation de la gestion foncière - Manuel d'opérations. Document méthodologique n°3 : le Plan Local d'Occupation Foncière. Méthode d'élaboration et d'actualisation du PLOF.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 25 janvier 2006
- Décentralisation de la gestion foncière - Manuel d'opérations. Document méthodologique n°2 : reconnaissance et certification locales des droits sur le sol.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 25 janvier 2006

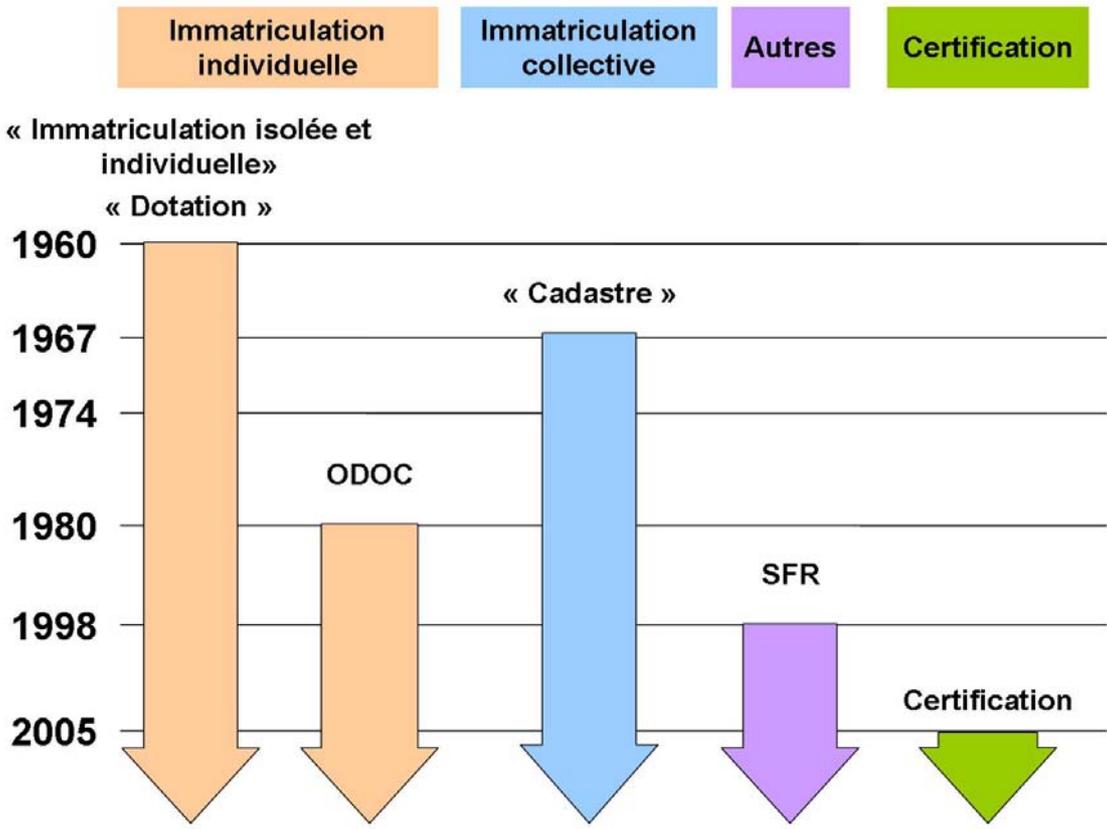
- Diversité des modes opératoires des guichets fonciers communaux.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 5 octobre 2005
- Fonctionnement et création d'un guichet foncier. Note méthodologique.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. avril 2005
- Note de cadrage. Insertion institutionnelle de la cellule de coordination du PNF.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 19 avril 2005
- Programmation de la phase de démarrage du PNF, version préliminaire.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. 11 juillet 2005
- Proposition de fonctionnement et de composition du Comité d'Orientation et de Suivi du PNF.* MAEP. Antananarivo, Madagascar.. 13 septembre 2005
- Rapport annuel d'activités 2005.* MAEP. Antananarivo, Madagascar. Décembre 2005.
- PROGRAMME SECURITE ET AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPEENNE A MADAGASCAR, COOPERATION FRANÇAISE. *Résumé du Compte-rendu de l'Atelier sur le Foncier à Madagascar du 8 et 9 avril 1999, Ambohimambola. Volume n°1.* Ministère de l'aménagement de la ville et du territoire et de la Ville, Direction Générale des Domaines et des Services Fonciers (DGDSF). Madagascar. Avril 1999
- PROGRAMME SECURITE ET AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPEENNE A MADAGASCAR, COOPERATION FRANÇAISE. *Communications présentées à l'Atelier sur le Foncier à Madagascar 8 et 9 avril 1999, Ambohimambola. Quelle politique de sécurisation foncière pour Madagascar ? Constats, problèmes, expériences et pistes pour le futur. Volume n°3.* Ministère de l'aménagement de la ville et du territoire et de la Ville, Direction Générale des Domaines et des Services Fonciers (DGDSF). Madagascar. Avril 1999
- RAMAMONJISOA, A., RAZAFIARISON, R. *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques, rapport provisoire (sommaire exécutif).* Ambassade de France Antananarivo, Programme National Foncier, MAEP. Madagascar. Février 2005
- RAZAFINDRAKOTO, Y., TEYSSIER, A. *Stratégie de pilotage de la composante « gestion foncière décentralisée » du Programme National Foncier, 2<sup>ème</sup> Draft.* Programme National Foncier, MAEP. Madagascar. 10 octobre 2005
- ROCHEGUDE, A. *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : Madagascar. Coopération française.* Mars 2000.
- ROCHEGUDE, A. *La mise en place de guichets fonciers à madagascar. Rapport institutionnel et juridique.* Projet de mise en valeur et de protection des Bassins versants du Lac Alaotra. CIRAD-AFD. Madagascar. Février 2005
- SECRETARIAT MULTI-BAILLEURS DEVELOPPEMENT RURAL, SECURITE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT. *Compte rendu de la réunion du sous groupe foncier.* SCAC Madagascar. 22 mars 2001
- SEHATRA IOMBONANA HO AN'NY FANANAN-TANY (SIF). *Rapport de synthèse de la porte ouverte sur le foncier du 15 au 17 Septembre 2004.* Madagascar. septembre 2004.
- SEHATRA IOMBONANA HO AN'NY FANANAN-TANY (SIF). *Statuts de la plate forme sur le foncier.*
- TEYSSIER, A. *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol, propos d'étape n°1, période mars/juin 2004.* MAEP, Direction des Domaines et des Services Fonciers, Programme National Foncier. Madagascar. 15 juillet 2004
- TEYSSIER, A. *Plan d'Actions pour le Développement Rural. Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière. Contribution à la mission de pré-évaluation du Projet Sectoriel de Développement Rural et à la mission d'identification du Projet « Bassins-Versants ».* Banque Mondiale, Coopération Française. Madagascar. Décembre 2000
- UNITE TECHNIQUE DE PREPARATION DU PROGRAMME NATIONAL FONCIER. *Synthèse de l'atelier du 10 novembre 2004.* MAEP. Madagascar. Novembre 2004

## LISTE DES ANNEXES

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| ANNEXE 1 :  | LES DIFFERENTES OPTIONS DE SECURISATION FONCIERE .....                              | 44 |
| ANNEXE 2 :  | LE PROCESSUS DE REFORME FONCIERE .....  | 45 |
| ANNEXE 3 :  | INSERTION INSTITUTIONNELLE DE LA CELLULE DE COORDINATION DU PNF .....               | 46 |
| ANNEXE 4 :  | RELATION INSTITUTIONNELLES MAEP/DDSF/PNF.....                                       | 47 |
| ANNEXE 5 :  | BUDGET MULTI-BAILLEURS DE LA CELLULE DE COORDINATION POUR 2006 ET 2007 .....        | 48 |
| ANNEXE 6 :  | ORGANIGRAMME DE LA CELLULE DE COORDINATION DU PNF .....                             | 49 |
| ANNEXE 7 :  | LA PLATEFORME SIF .....   | 50 |
| ANNEXE 8 :  | LES ETAPES DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME .....                                     | 51 |
| ANNEXE 9 :  | LES 4 AXES DE LA REFORME .....  | 52 |
| ANNEXE 10 : | LA PROCEDURE DE CERTIFICATION.....  | 53 |
| ANNEXE 11 : | LE PLAN LOCALE D'OCCUPATION FONCIERE OU PLOF .....                                  | 54 |
| ANNEXE 12 : | STRATEGIE D'IMPLANTATION DES GUICHETS FONCIERS.....                                 | 55 |
| ANNEXE 13 : | LES GUICHETS FONCIERS AU 09 FEVRIER 2006.....                                       | 56 |
| ANNEXE 14 : | LES STATUTS DE LA TERRE A MADAGASCAR : ALTERNATIVE AU PRINCIPE DE DOMANIALITE ..... | 57 |
| ANNEXE 15 : | LES PARTENAIRES FINANCIERS DU PNF EN 2005.....                                      | 58 |
| ANNEXE 16 : | PROJET DE FOND NATIONAL FONCIER OU FNF .....  | 59 |

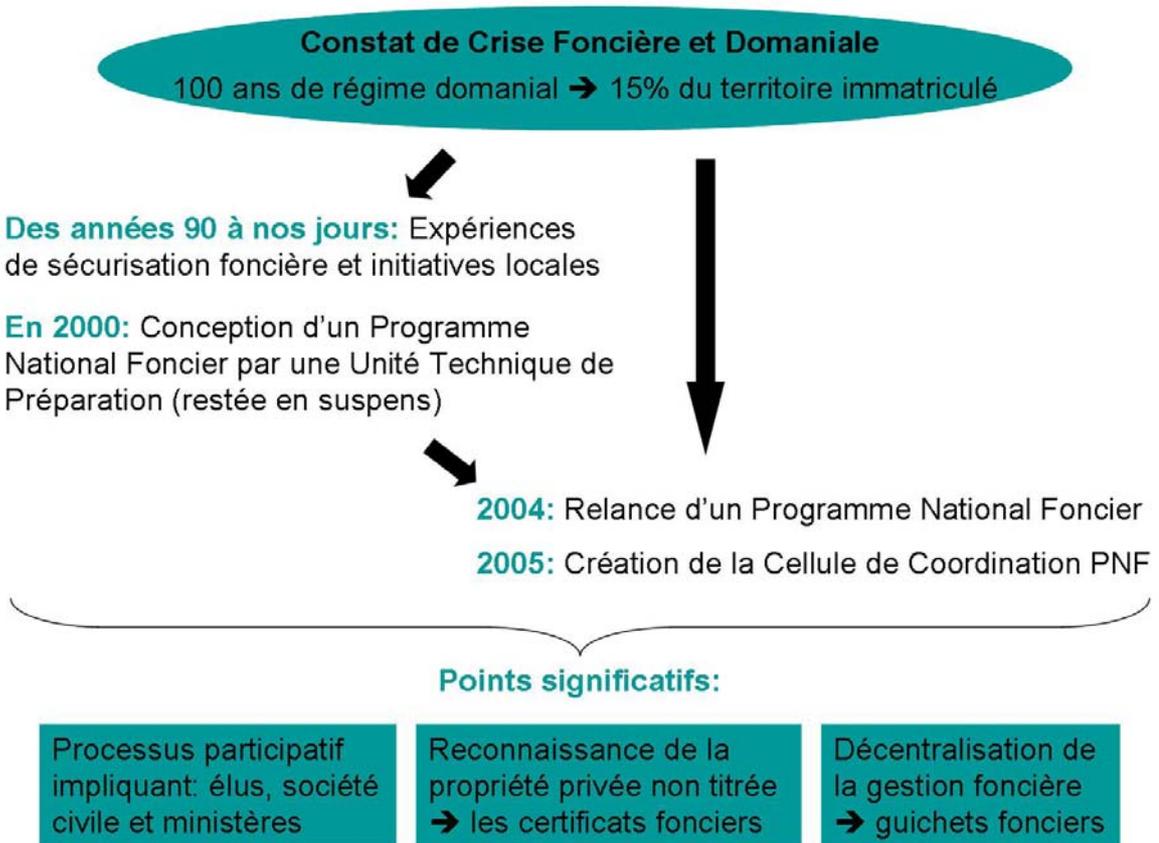
**Annexe 1 : Les différentes options de sécurisation foncière**

Source : Élaboration personnelle



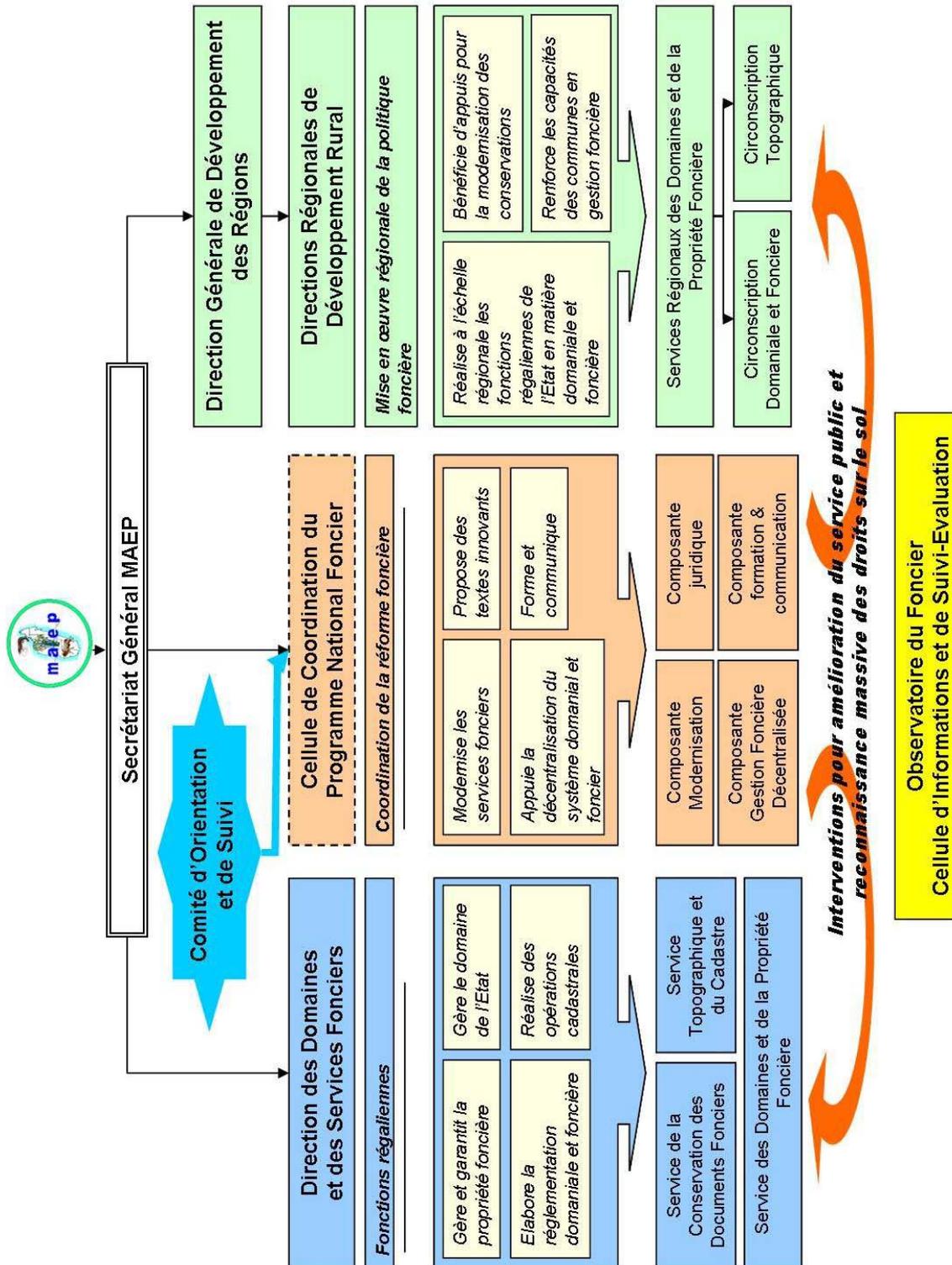
## Annexe 2 : le processus de Réforme foncière

Source : PNF, 2006 et élaboration personnelle



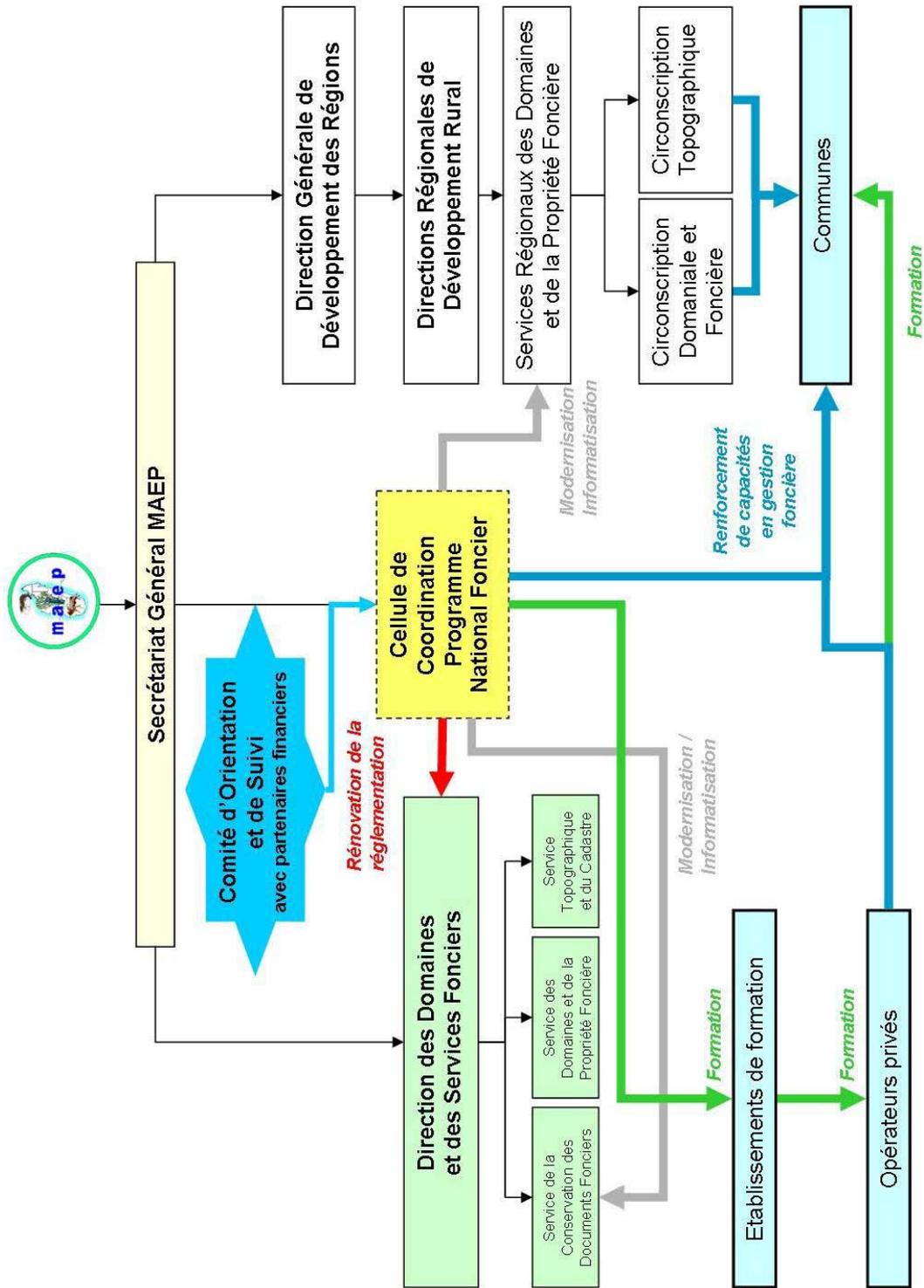
# Annexe 3 : Insertion institutionnelle de la cellule de coordination du PNF

Source : PNF, 2004



**Annexe 4 : Relation institutionnelles MAEP/DDSF/PNF**

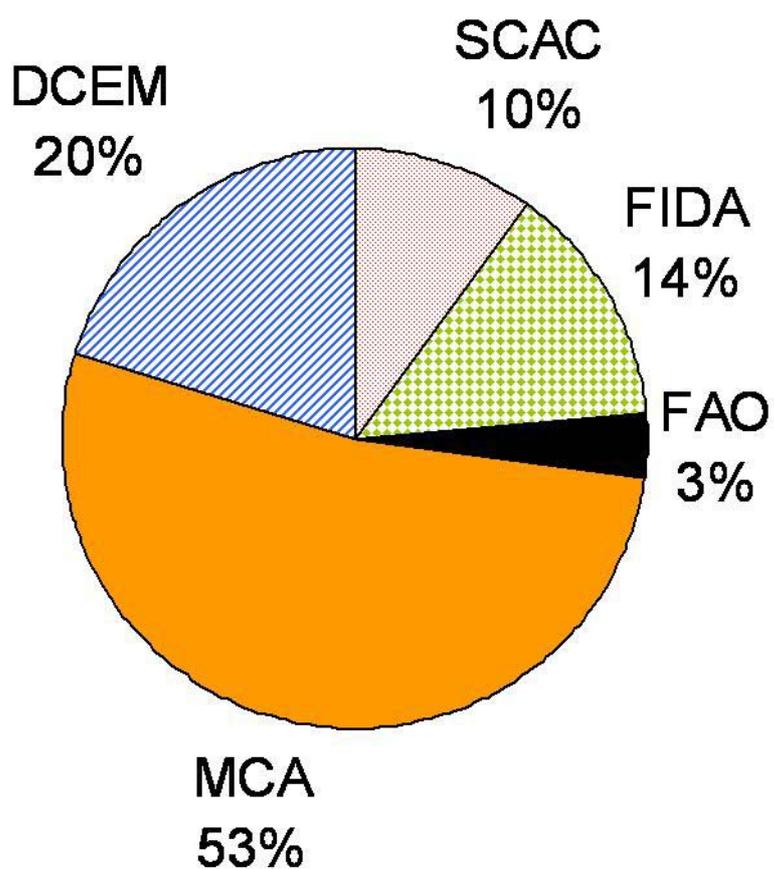
Source : PNF, 2004



**Annexe 5 : Budget multi-bailleurs de la cellule de coordination pour 2006 et 2007**

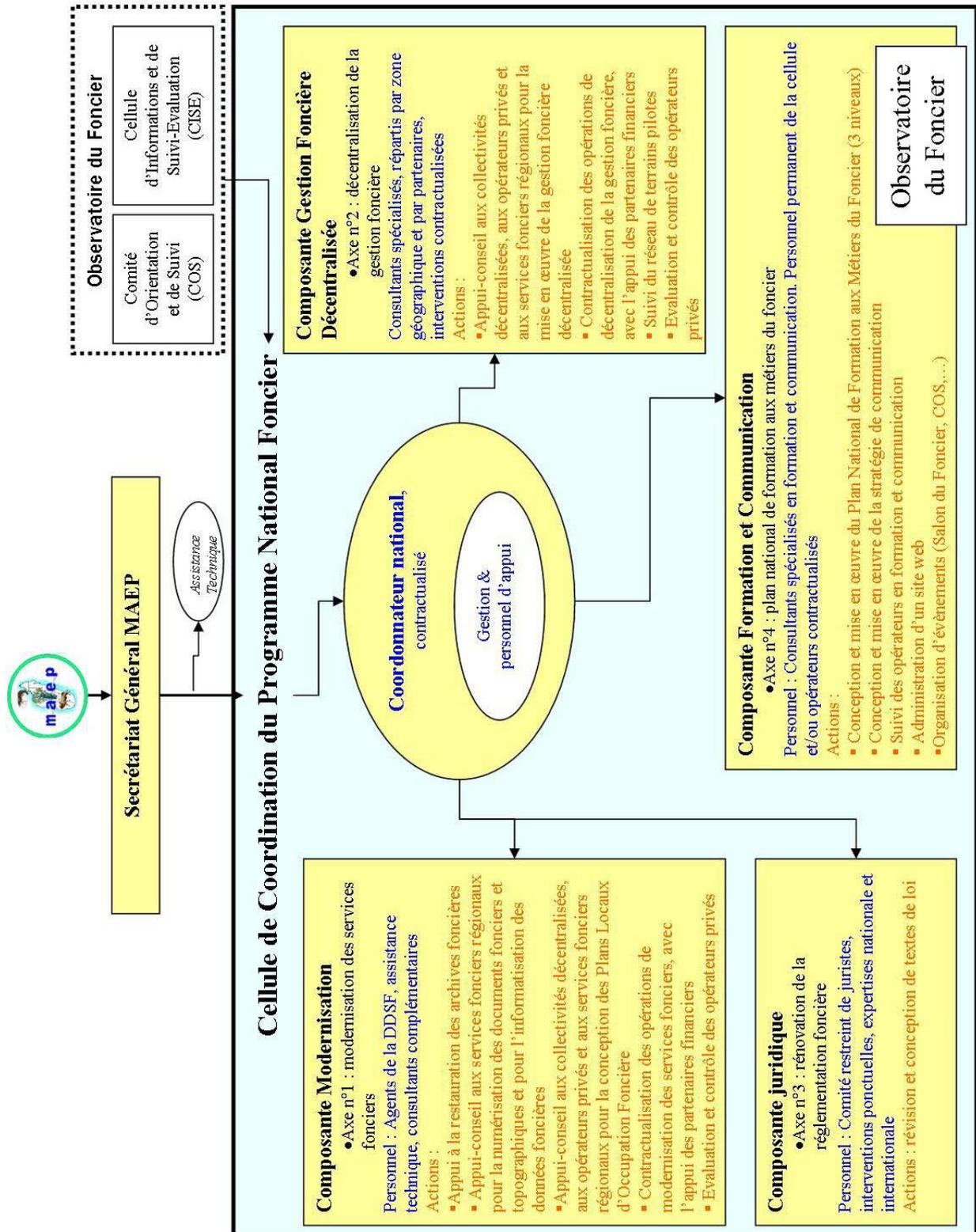
Source : PNF, 2005

**Pour 2006 et 2007**



## Annexe 6 : Organigramme de la cellule de coordination du PNF

Source : PNF, 2004



## Annexe 7 : La plateforme SIF

Source : SIF, 2005

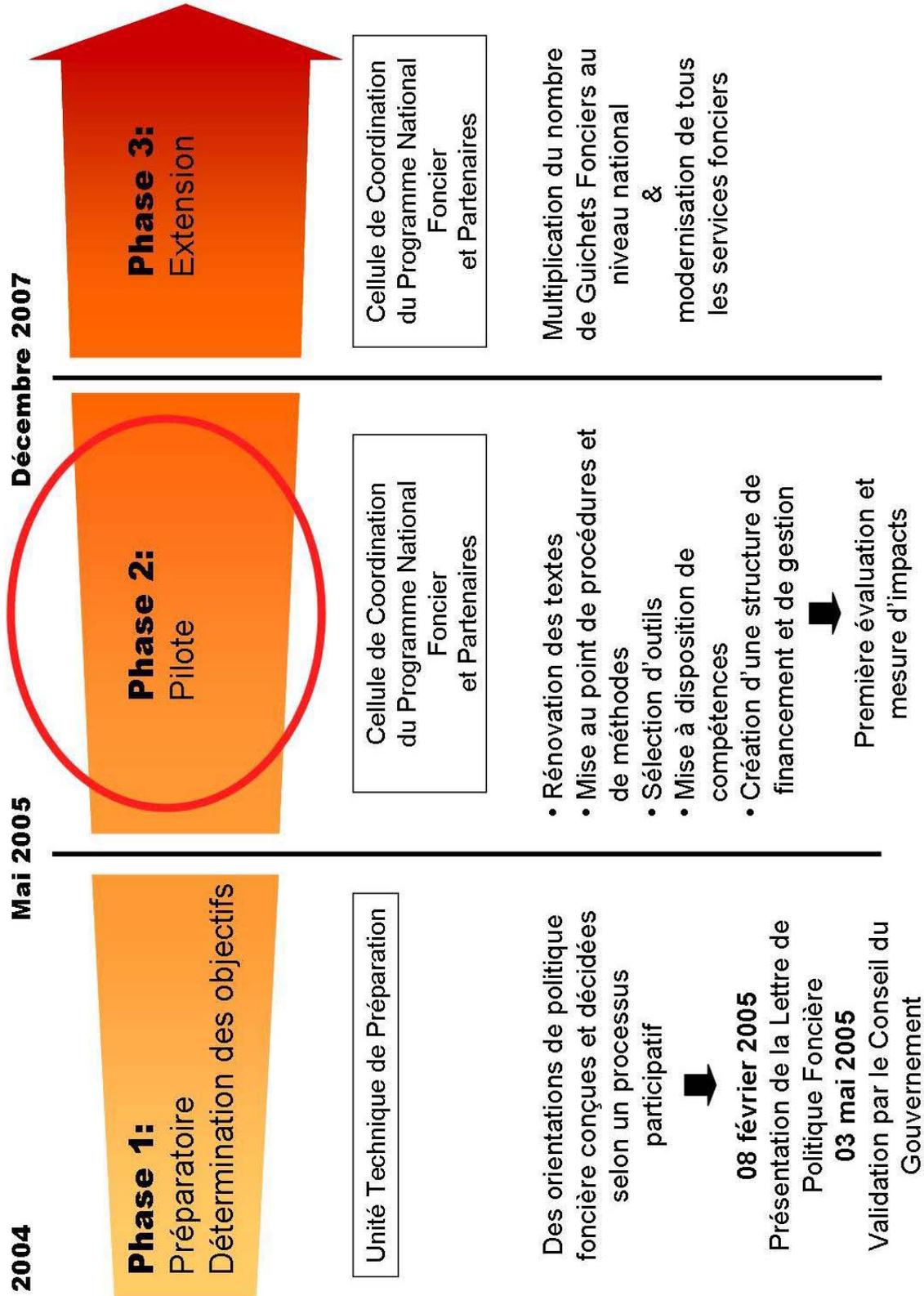
### SIF

SEHATRA IOMBONANA HO AN'NY FANANANTANY  
SOLIDARITE DES INTERVENANTS SUR LE FONCIER

- Création :** 14 avril 2005 suite à l'atelier sur la sécurisation foncière en 2003
- Membres du SIF :**  
FIFATA (confédération des organisations faïtières régionales),  
HARDI (ONG),  
Réseau SOA (ONG),  
BV Lac Alaotra (Projet de développement),  
FITAMITO (Fédération d'OP Lac Alaotra),  
VFTM (Fédération d'OP Menabe),  
FFTS (Fédération d'OP Sofia),  
VOMBO (Fédération d'OP Bongolava),  
FIFATAM (Fédération d'OP Amoron'i Mania),  
FERT Fianarantsoa (ONG International),  
CPM (Confédération nationale des OP),  
VFTV (Fédération d'OP Vakinankaratra),  
TELOMIOVA (Société privée)
- Objectif :** faciliter la concertation des intervenants sur le foncier afin de faire des propositions d'amélioration des lois, et de faciliter les procédures et démarches en sécurisation foncière
- Missions :**
- Etudier les moyens mis en œuvre pour la sécurisation foncière, notamment émettre des avis sur la lettre de politique foncière en fonction des cas rencontrés sur le terrain
  - Veiller au respect des dispositions légales et réglementaires
  - Contrecarrer les abus
- Activités :** Animation, Information, Représentation
- Réalisations :**
- Organisation d'une porte ouverte pour tout public en 2004 à la Bibliothèque Nationale à Antananarivo (présentation des procédures menées pour la sécurisation foncière, présentation des difficultés rencontrées, proposition de solutions concrètes pour faciliter la sécurisation foncière, conférence-débat...)
  - Tenue de réunion périodique mensuelle du comité exécutif du SIF afin de discuter les actions à mener
  - Organisation d'atelier de formation-information des membres du SIF en 2005 (anciens textes, loi de cadrage, bilan 1 an PNF)
  - Participation à tous les ateliers méthodologiques du PNF (élaboration du manuel d'opérations) et du bilan 1 an du PNF
- Ambitions du SIF :**
- Force de proposition
  - Organe de réflexion et de concertation

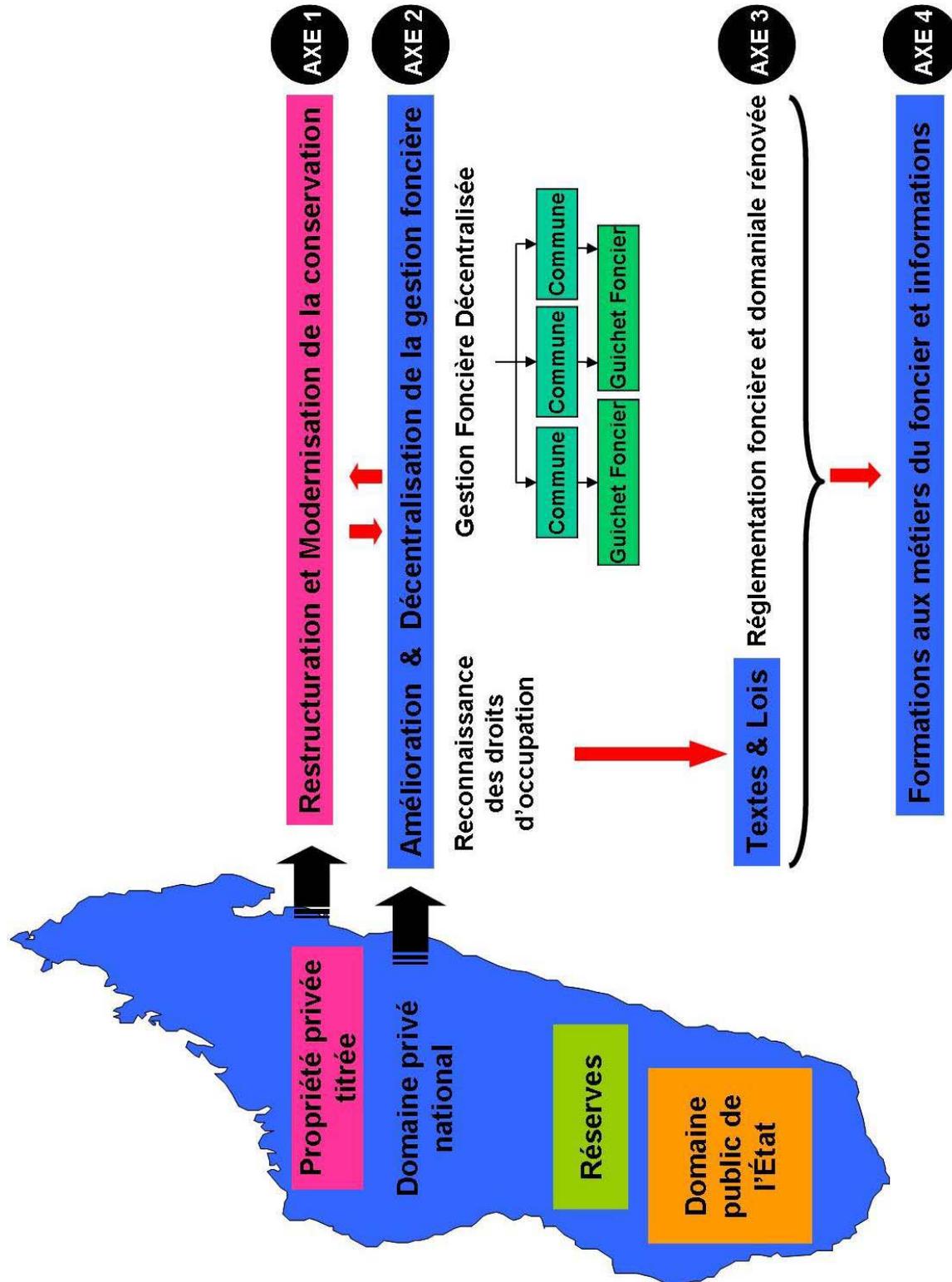
## Annexe 8 : Les étapes de mise en œuvre de la réforme

Source : PNF, 2006 et élaboration personnelle



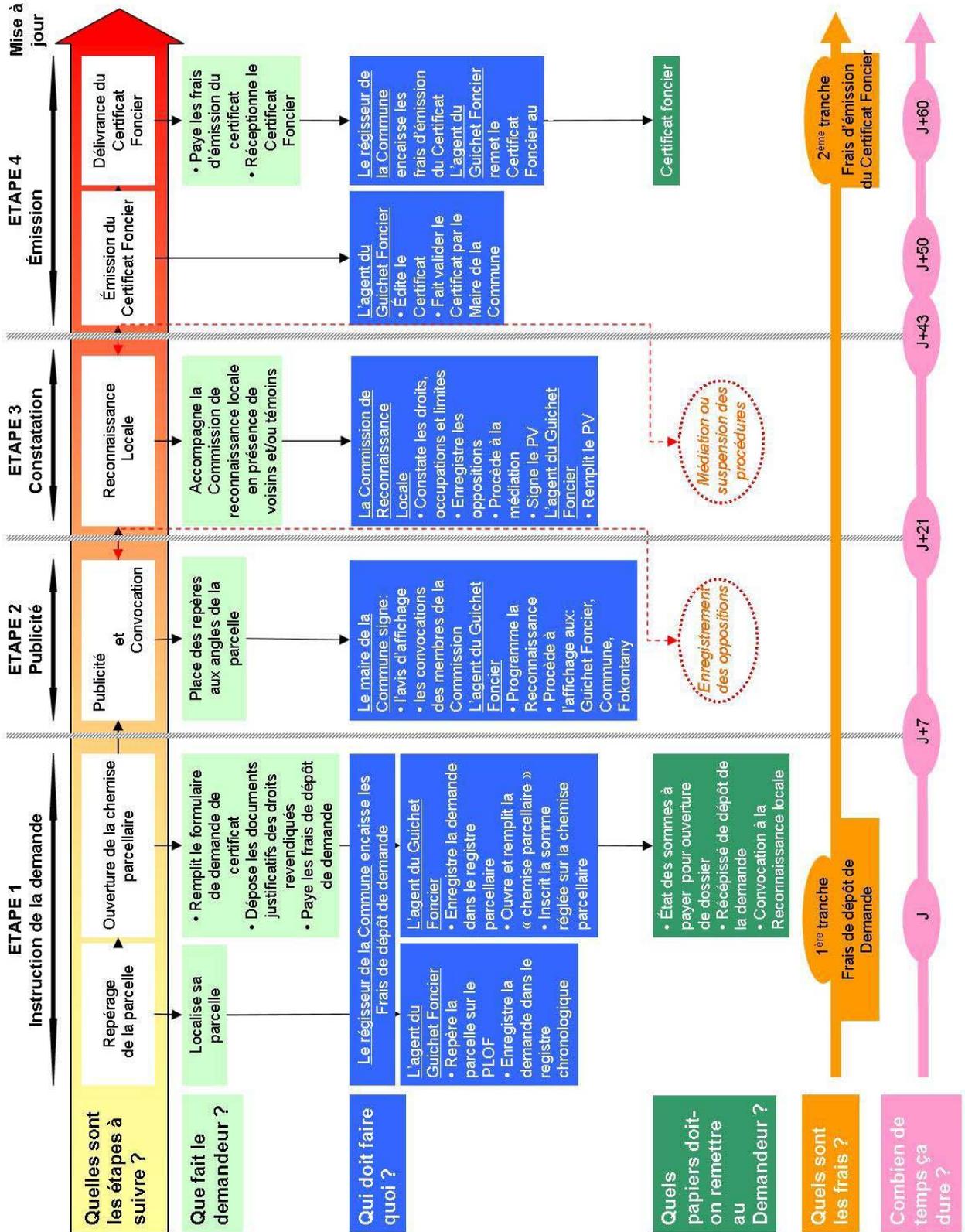
## Annexe 9 : Les 4 axes de la réforme

Source : PNF, 2006 et élaboration personnelle



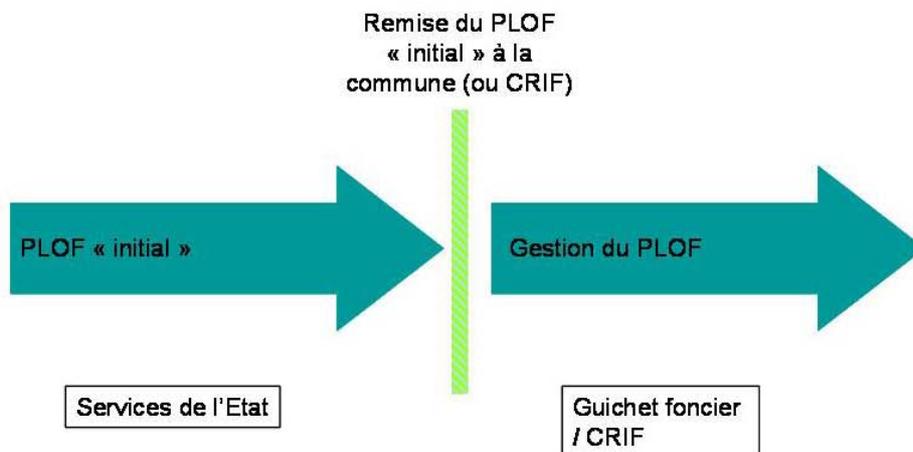
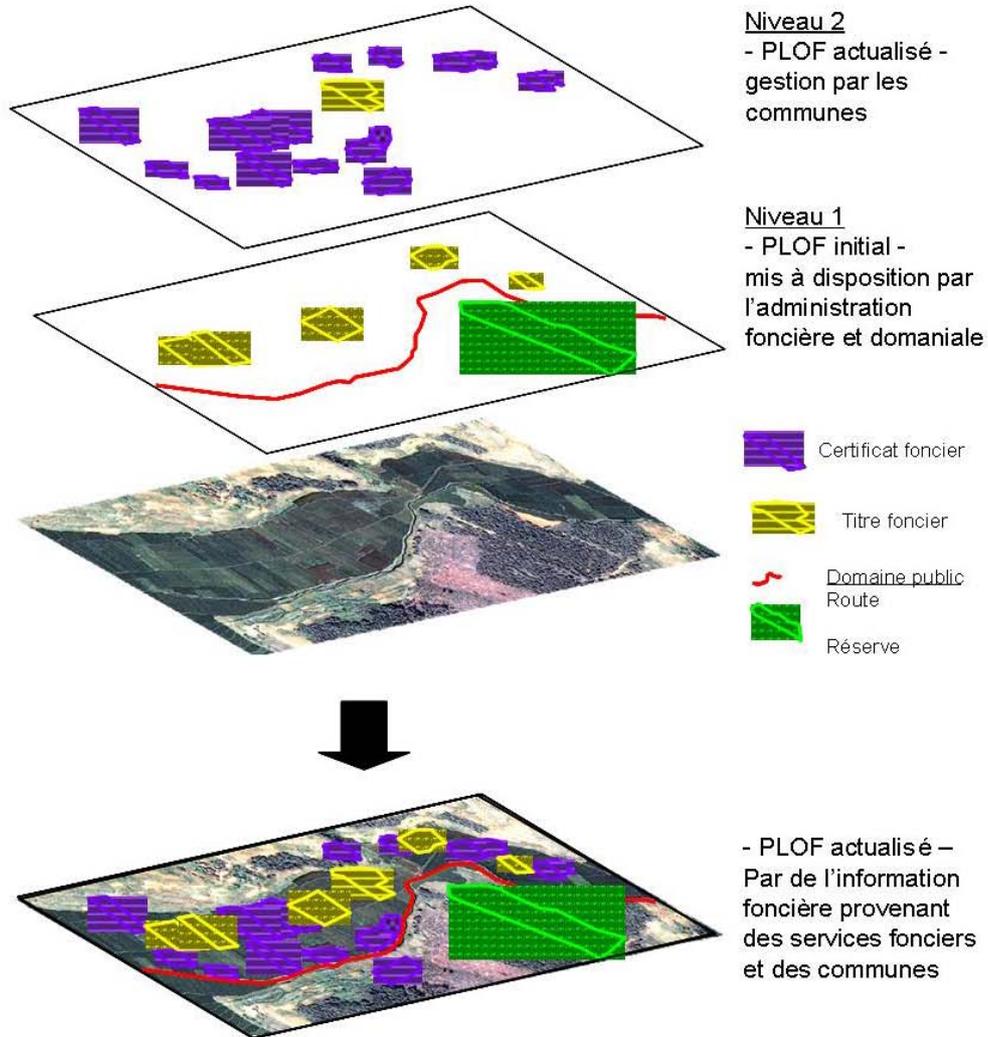
## Annexe 10 : La procédure de certification

Source : PNF, 2006 et élaboration personnelle



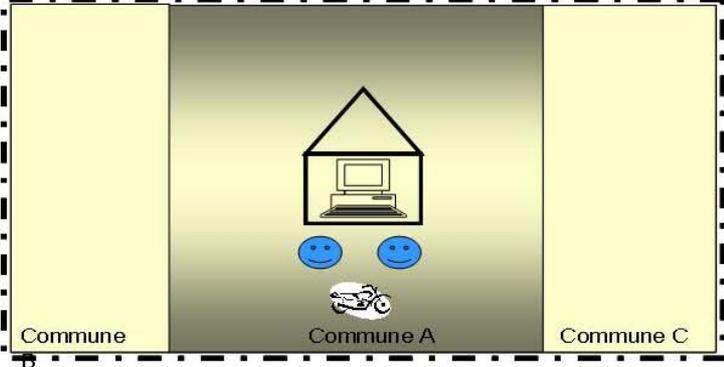
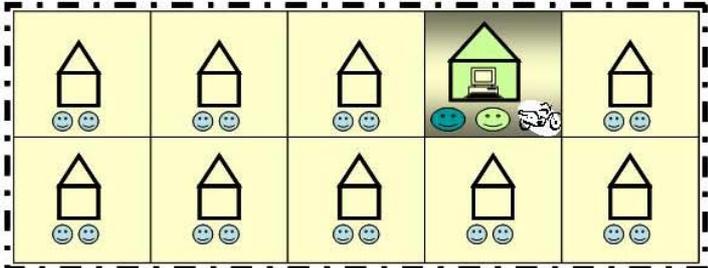
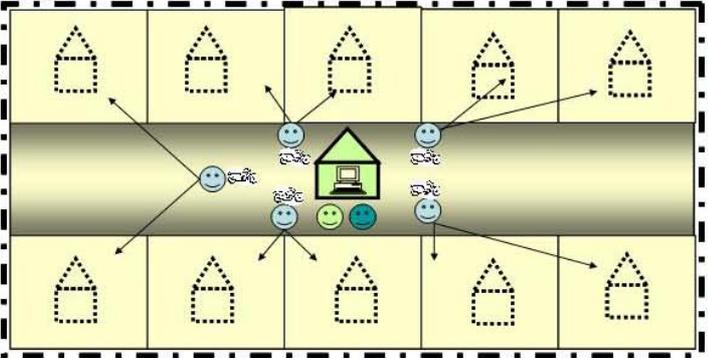
## Annexe 11 : Le Plan Local d'Occupation foncière ou PLOF

Source : PNF, 2005



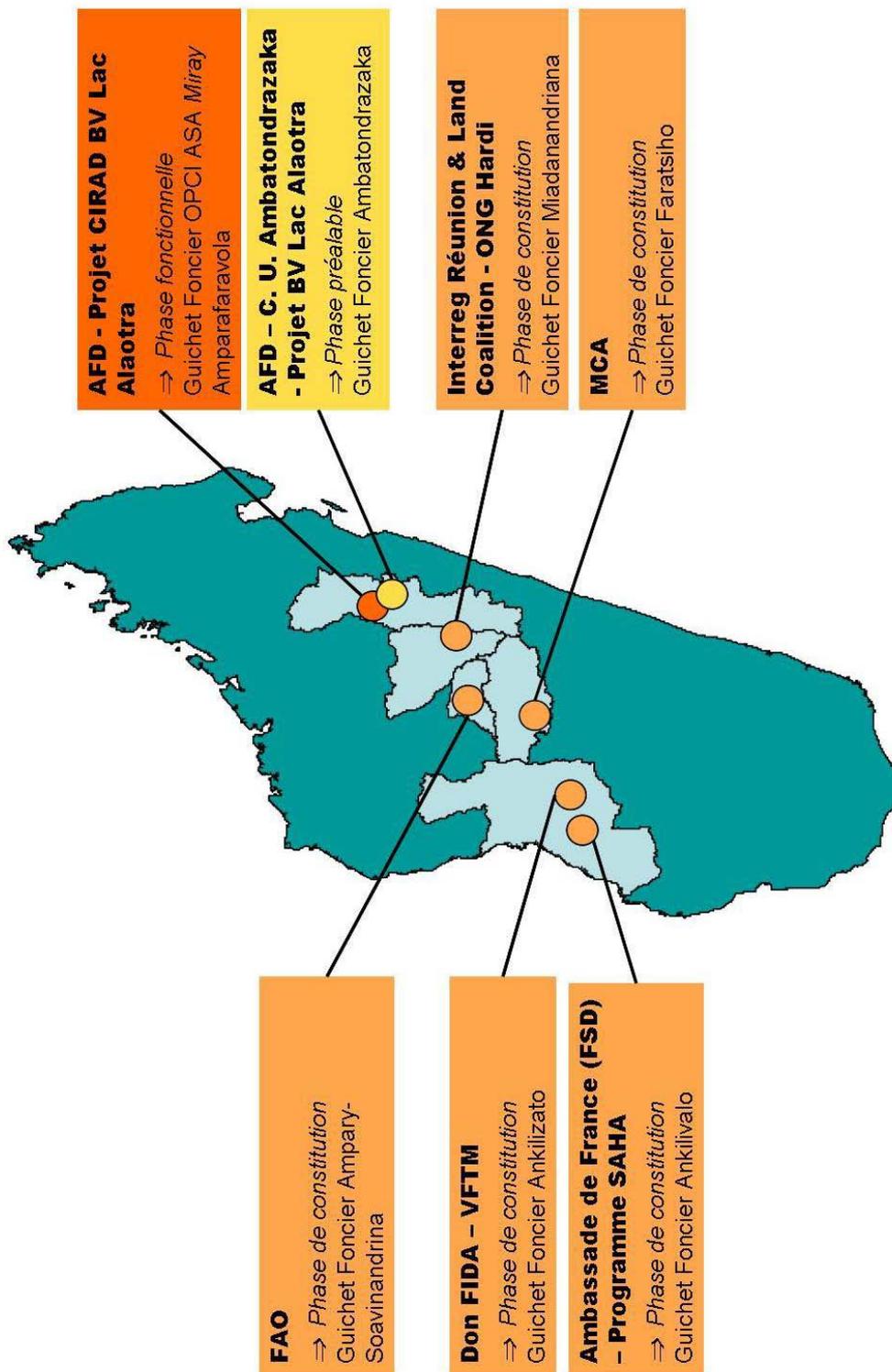
## Annexe 12 : Stratégie d'implantation des guichets fonciers

Source : PNF, 2005

|   |   |
|---|---|
| <p><b>A. Guichet foncier Communal (GFC) « standard »</b></p> <p>-zones urbaines ;<br/>-zones péri-urbaines ;<br/>-zones rurales dynamiques</p>  | <p>▶ 1 guichet foncier informatisé pour 1 à 3 communes<br/>▶ 2 agents</p>  <p>• Coût d'investissement : \$ 60.000<br/>• Coût de fonctionnement / an : \$ 6.500 par Guichet<br/>\$ 6.500 par Commune</p>   |
| <p><b>B. Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) + Guichets fonciers communaux « papiers »</b></p> <p>-zones rurales</p>  | <p>▶ 1 centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) disposant d'un technicien SIG<br/>▶ +/- 10 guichets fonciers papiers communaux :<br/>▶ 2 agents et informations sur papier</p>  <p>• Coût d'investissement : \$ 400.000<br/>• Coût de fonctionnement / an : \$ 48.000 par Guichet<br/>\$ 4.800 par Commune</p> |
| <p><b>C. Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) + Guichets fonciers communaux « mobiles »</b></p> <p>-zones rurales enclavées ;<br/>-zones forestières et pastorales</p> | <p>▶ 1 CRIF disposant d'un technicien SIG<br/>▶ 1 guichet foncier communal<br/>▶ 5 agents pour 10 communes</p>  <p>• Coût d'investissement : \$ 300.000<br/>• Coût de fonctionnement / an : \$ 31.000 par Guichet<br/>\$ 3.100 par Commune</p>  |

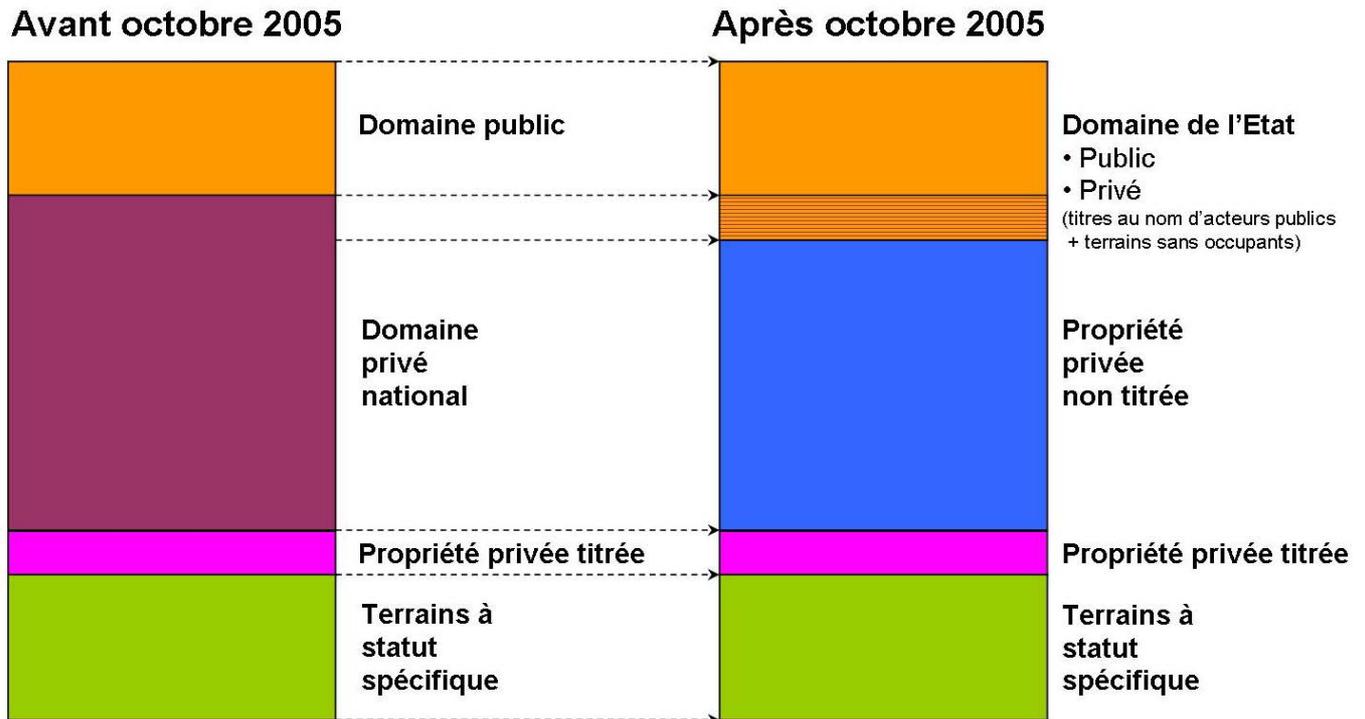
**Annexe 13 : Les Guichets Fonciers au 09 février 2006**

Source : PNF, 2006 et élaboration personnelle



**Annexe 14 : Les statuts de la terre à Madagascar : alternative au principe de domanialité**

Source : PNF, 2006



## **Annexe 15 : Les partenaires financiers du PNF en 2005**

Source : PNF, 2006

|   |  |
|---|--|
| <b>FIDA</b>                                     | : fonctionnement de la cellule et création d'un guichet foncier dans le Menabe   |
| <b>Ambassade de France</b>                      | : expertise en appui à la cellule PNF et création d'un guichet foncier dans le Menabe  |
| <b>AFD</b>                                      | : financement du volet Foncier du projet BV Lac, « laboratoire » de la réforme foncière  |
| <b>FAO</b>                                      | : projet de coopération technique pour la création d'un guichet foncier dans l'Itasy et appui juridique à la Cellule de Coordination du PNF                          |
| <b>DCEM</b>                                     | : expertise pour la faisabilité de la modernisation des services fonciers  |
| <b>Inter-Reg / International Land Coalition</b> | : expertise réunionnaise en appui à la commune de Miadanandriana et à l'ONG Hardi  |
| <b>MCA</b>                                      | : le PNF est considéré comme une implementing entity, préparation des requêtes de financement  |
| <b>Banque Mondiale</b>                          | : financement du site internet (PGDI), intervention en gestion foncière à Nosy-Be et Fort-Dauphin (PIC) et missions d'appui pour la conception d'un appui budgétaire |
| <b>ICCO</b>                                     | : appui à la création de Guichets Fonciers dans le sud-est   |

## Annexe 16 : **Projet de Fond National Foncier ou FNF**

Source : PNF, 2005 et élaboration personnelle

